DIE BEZIRKE UND GEMEINDEN
ALS SELBSTVERWALTUNGSKÖRPER
DES KANTONS SCHWYZ

Dissertation

der juristischen Fakultät der Universität
Bern zur Erlangung der Würde eines
Doktors beider Rechte

Vorgelegt von

EDWIN SIMON

von Schloßrued (AG)

Ernst Lang, Zürich 2. - 1941

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547621_0044

DIE BEZIRKE UND GEMEINDEN
ALS SELBSTVERWALTUNGSKÖRPER
DES KANTONS SCHWYZ

Dissertation

der juristischen Fakultät der Universität
Bern zur Erlangung der Würde eines
Doktors beider Rechte

Vorgelegt von

EDWIN SIMON

von Schloßrued (AG)

Ernst Lang, Zürich 2. - 1941

Die Fakultät hat diese Arbeit am 20. Februar 1941 auf Antrag von Prof. Dr. E. Blumenstein als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Literaturverzeichnis 8

1. Abschnitt: Historisches und Theoretisches 11

I. Kapitel: Die Entstehung der Bezirke und Gemeinden . . . 11

§ 1. Die Entstehung der Bezirke 11

I. Der Bezirk Schwyz 11

II. Die äußeren Bezirke 12

III. Der Bezirk Gersau 16

IV. Die Gleichstellung der Bezirke 18

V. Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung der Bezirke seit 1803 20

§ 2. Die Entstehung der Gemeinden 27

I. Der Zustand bis 1798 27

II. Die Helvetik 33

III. Die Mediation 34

IV. Die Restauration 34

V. Die Regeneration 35

§ 3. Die Gemeindearten 36

I. Allgemeines 36

II. Die Einheitsgemeinde 37

III. Andere Gemeindearten 38

II. Kapitel: Die Selbstverwaltung 40

§ 4. Die Selbstverwaltung 40

I. Das Wesen der Selbstverwaltung 40

II. Das Subjekt der SVerw. 42

III. Das Objekt der SVerw. 44

IV. Die Mittel der SVerw. 46

V. Das Recht auf SVerw. 48

§ 5. Der Selbstverwaltungskörper 49

I. Der Begriff 49

II. Die Rechtssubjektivität 49

III. Gebiet und Gebietshoheit 50

IV. Die Bevölkerung 52

V. Die Autonomie 53

VI. Die Organisation 56

VII. Die Aufgaben 57

2. Abschnitt: Die Gemeinden und die Bezirke als SVerwK. . . . 58

I. Kapitel: Die Gemeinde 58

§ 6. Die heutige Gemeinde 58

§ 7. Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper 59

I. Wesen und Bedeutung 59

II. Bestand und Untergang 59

Seite
III. Gebiet und Gebietshoheit 60
IV. Bevölkerung und Zugehörigkeit 61
1. Der Gemeindebürger und das Gemeindebürgerrecht . 62
2. Der Niedergelassene 64
3. Der Aufenthälter 65
V. Die Autonomie 67
1. Allgemeines 67
2. Die Gliederung der Autonomie 68
a) Die vermögensrechtliche Autonomie . . . 68
b) Die organisatorische Autonomie 71
c) Die verwaltungsrechtliche Autonomie . . . 75
VI. Die Organisation 76
1. Allgemeines 76
2. Die Gemeindeversammlung 76
3. Der Gemeinderat 78
4. Die Kommissionen 79
5. Die Gemeindebeamten 80
VII. Die Aufgaben 80
1. Die originär-autonomen Aufgaben 81
a) Die Organisation 81
b) Die Finanzverwaltung 81
c) Die selbstgewählten Aufgaben 81
2. Die derivativ-autonomen Aufgaben 82
a) Das Armenwesen 82
b) Das Kirchenwesen 83
c) Das Straßenwesen 83
d) Das Schulwesen 84
e) Das Polizeiwesen 85
VIII. Die Finanzverwaltung 86
1. Die Finanzmittel der Gemeinde 87
a) Die originären Finanzmittel 87
b) Die Steuern 88
2. Die Vermögensverwaltung 89
II. Kapitel: Der Bezirk 89
§ 8. Der heutige Bezirk 89
§ 9. Der Bezirk als Selbstverwaltungskörper 92
I. Wesen und Bedeutung 92
II. Bestand und Untergang 93
III. Gebiet und Gebietshoheit 94
IV. Bevölkerung und Zugehörigkeit 95
1. Die Aktivbürgerschaft 95
2. Das Bezirksbürgerrecht 95
V. Die Autonomie 96
1. Allgemeines 96

Seite
2. Die Gliederung der Autonomie 96
a) Die vermögensrechtliche Autonomie 96
b) Die organisatorische Autonomie 97
c) Die verwaltungsrechtliche Autonomie 97
VI. Die Organisation 98
1. Allgemeines 98
2. Die Bezirksgemeinde 98
3. Der Bezirksrat 99
4. Die Kommissionen 100
5. Die Bezirksbeamten 100
VII. Die Aufgaben 100
1. Die originär-autonomen Aufgaben 101
a) Die Organisation 101
b) Die Finanzverwaltung 101
c) Die selbstgewählten Aufgaben 101
2. Die derivativ-autonomen Aufgaben 102
a) Das Wasserrechtswesen 102
b) Das Straßenwesen 103
VIII. Die Finanzverwaltung 103
1. Die Finanzmittel der Bezirke 104
a) Die originären Finanzmittel 104
b) Die Steuern 104
2. Die Vermögensverwaltung 104
III. Kapitel: Das Verhältnis der Selbstverwaltungskörper zum Staate und untereinander 105
§ 10. Die staatliche Oberaufsicht 105
I. Das Wesen des Aufsichtsrechts 105
II. Der Umfang des Aufsichtsrechts 105
III. Die Aufsichtsorgane 107
IV. Der Kommunaluntersuch 108
1. Allgemeines 108
2. Die Anordnung des Kommunaluntersuchs . . . 108
3. Die Durchführung des Kommunaluntersuchs . . . 109
4. Die regierungsrätlichen Weisungen 110
5. Die Maßregeln 110
V. Die Genehmigung der Statuten und Reglemente . . . 112
§ 11. Der Rechtsschutz der Selbstverwaltung der Gemeinden und Bezirke 114
I. Der kantonale Rechtsschutz 114
II. Der eidgenössische Rechtsschutz 115
§ 12. Das Verhältnis der Selbstverwaltungskörper zueinander . . 116

Literaturverzeichnis.

I. Rechtliches.

SRB = Schwyzer Rechtsbuch. Die Gesetzgebung des Kantons Schwyz mit Hinweisen auf das Bundesrecht und die Praxis der Gerichte und Verwaltungsbehörden von Dr. jur. P. Reichlin, 1937.

RBR = Rechenschaftsbericht des Regierungsrates.

Kothing, Sammlung der Verf. Ges., VOen und Beschlüsse des Kt. Schwyz. 1803 bis 1832 (Eins. 1860).

Sammlung, der Gesetze und Verordnungen des eidg. Standes Schwyz 1833—1836.

Sammlung, (Eberle) der Verf. Ges., VOen und Beschlüsse des Kt. Schwyz 1833 bis 1848 sowie der Konkordate 1803—1856 (1864).

II. Geschichtliches.

Blumer J. J., Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz und Unterwalden. 2 Bde. 1850, 1858.

Bluntschli, Allgemeine Staatslehre, 1886.

Camenzind J., Das Verhältnis der äußeren Bezirke zum alten Lande Schwyz. Zürich 1914.

Dettling A., Das Volksschulwesen in der Gemeinde Schwyz, 1923.

Dierauer, Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1915/17.

Faßbind Thomas, Geschichte des Kt. Schwyz, 1832/38.

Geschichtsfreund, Bd. 19, Geschichte der Republik Gersau von Damian Camenzind. (Mitteilungen des hist. Vereins der 5 Orte LU, UR, UW, ZG, SZ.)

Knonau, von Gerold Meyer, Gemälde der Schweiz. 5. Heft, der Kt. Schwyz, St. Gallen und Bern 1835.

Oechsli, Anfänge der Eidgenossenschaft. 1900.

Reichlin M., Die schwyzerische Oberallmende bis zum Ausgang des 15. Jh. 1908.

Schollenberger J., Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone. Zürich 1898/00.

Snell, Schweizerisches Staatsrecht, 2 Bde.

Staatsvermögen, das alte, des Kt. Schwyz. (Bericht des Regierungsrates an den h. Kantonsrat, verfaßt von M. Kothing, 1870.)

Steinauer, Geschichte des Freistaates Schwyz, 2 Bde. 1861.

Triner Dominik, Rückblick auf das Gemeindewesen, dessen Entwicklung und Verwaltung in politischer und materieller Beziehung seit der Verfassungsperiode von 1848 bis Ende 1881. Eins. 1882.

Wirth Max, Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz. Bd. II. Zürich 1872.

Wyß Fr. von, Abhandlungen zur Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts. Zürich 1892.

III. Theoretisches.

Archiv, für öffentliches Recht, Bd. IV: Neukamp: Selbstverwaltung.

Blodig, Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894.

Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Zürich, Neudruck für die Schweiz, 1939.

Gengel A., Die Selbstverwaltungskörper in Graubünden (Kreise und Gemeinden), Zürich 1902.

Gerber, Gesammelte Abhandlungen über den Begriff der Autonomie. 1872.

Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht. Berlin 1868/81, 1913.

Gluth Oskar, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, 1887.

Hatscheck, in Stengel-Fleischmann's HWB des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. 3 Bde. 1914 (das Wesen der Selbstverwaltung).

Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1915.

Herrenritt, Grundlehren des Verwaltungsrechts, 1920.

Hirzel Peter, Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden. Zürich 1923.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1919.

Jellinek, System der Subjektiven öffentlichen Rechte, Tübingen 1919.

Jellinek, Ausgewählte Schriften, Bd. I und II.

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Tübingen 1911.

Lampert U., Das Schweizerische Bundesstaatsrecht, Zürich 1920.

Marty Jos., Bezirks- und Gemeindehaushalt im Kt. Schwyz. SepAbdruck aus dem Höfner Volksblatt, Wollerau 1918.

Mayer Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, München und Leipzig, 1924.

Merckl Ad., Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927.

Meyer Karl, Die Urschweizer Betreibungstradition. 1927. Zürich.

Monatsschrift, für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen. Bd. XVI (1918) Prof. Blumenstein: Das neue bernische Gemeinderecht.

Peters H., Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.

Pöllnitz v., Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde, 1890 Bamberg.

Preuß Hugo, Gemeinde, Staat, Reich. Hirth's Annalen 1883.

Reinhardt Fr., Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht, Zürich 1934.

Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, 1886.

Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Hirth's Annalen 1883.

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, Berlin 1895.

Sidler Rud., Die schwyzerischen Bezirke als Verbandsherrschaften, Zürich 1926.

Steiger J., Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und der Gemeinden, Bern 1903.

Vogt Albert, Die Aufsicht der Kantone über die Gemeinden. Bern 1923.

Walthard Rud., Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht nach ihren Zwecken. Bern 1924.

Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung.

I. ABSCHNITT.

Historisches und Theoretisches.

I. Kapitel:

Die Entstehung der Bezirke und Gemeinden.

§ 1.

Die Entstehung der Bezirke.

I. Der Bezirk Schwyz.

Seine Entstehungsgeschichte ist diejenige des Standes Schwyz, der bis zur französischen Revolution den eigentlichen Staat verkörperte.

Das Land Schwyz gehörte politisch als Zent zum Zürichgau, über welchen seit Ende des 11. Jahrhunderts die Herzöge von Zähringen die gaugräflichen Rechte besaßen. Durch das Aussterben der Zähringer, 1218, fielen ihre Rechte an das Reich zurück.

1240 erteilte Kaiser Friedrich II. den Schwyzern die Reichsunmittelbarkeit und erklärte sie dadurch reichsfrei und unveräußerlich[1]. Das Gebiet des heutigen Bezirk Schwyz ist nicht identisch mit dem Gemeinwesen Schwyz, das uns zur Zeit des ersten Bundes entgegentritt. Seine Territorialentwicklung ist aber schon im wesentlichen im 14. Jahrhundert abgeschlossen. Das Volk, das jene Gegend bewohnte, war ein freies Volk[2]. Wohl hatten hier auswärtige Stifte und weltliche Herren Grundeigentum erworben[3], doch den weitaus größten Teil des Bodens besaßen in freiem Eigentum die altfreien Bauern[4]. Diese freien Landleute erschienen als ein Stand ohne rechtliche Unterschiede und erst die Hintersässen[5] begründeten eine besondere Klasse[6]. Das das Volk vereinigende Band war das Bestehen einer einzigen großen Markgenossenschaft[7] mit dem gemeinsamen Anteil an den Allmenden[8]. Nicht mitumfaßt von dieser wirtschaftlichen Einheit war der Hof von Arth, der eine eigene Allmende be-

---

[1] Bluntschli I/36, 58. J. J. Blumer I/122.
[2] Dierauer I/108.
[3] Dierauer l.c. Bluntschli I/32, die darauf lebenden Leute lebten aber unter ihrem eigenen Hofrecht.
[4] Oechsli S. 67.
[5] oder Beisässen: bloße Einwohner, die in päterer Zeit einwanderten und das Landrecht nicht erwarben.
[6] J. J. Blumer I/389.
[7] J. J. Blumer I/382. Wyß S. 66.
[8] Dierauer I/108. Oechsli S. 213 ff.

saß[9], jedoch in politischer Beziehung gehörte er zu Schwyz, denn politisch bildete dieses ein ungeteiltes Gemeinwesen[10]. Die Markgenossenschaft bildete ihren Willen in der Landsgemeinde[11], welcher die Leitung des Landes nach innen und nach außen oblag. Ihre Befugnisse waren dementsprechend umfassende[12]. In dieser Institution lag der Kern zur demokratischen Gemeinschaft und in ihr findet sich der volle Ausdruck der Staats- und Rechtspersönlichkeit des Landes[13]. Die Einheit des schwyzerischen Volkes selbst war eine so geschlossene, daß sogar der Anschluß der Kirchhöre Steinen 1269, und Arth 1354 diese nicht zu sprengen vermochte. Die beiden Kirchhöre gingen politisch im Lande Schwyz gänzlich auf. Ihr Hinzutritt erhöhte lediglich die Zahl der bestehenden vier Viertel auf sechs[14]. Die Viertel hatten als Wahlkreise und Steuerbezirke bloß administrative Bedeutung[15]. Nirgends vermochte sich eine Kirchhöre zu einer selbständigen Körperschaft zu entwickeln und sich in Gegensatz zum Staate zu stellen. Der Staat fiel mit der »Gemeinde« zusammen[16]. Wo die wirtschaftliche Einheit nicht einte[17], tat es die politische.

Dank dem Freiheitssinn der Schwyzer behaupteten sie ihr Gebiet und behielten ihre Freiheitsrechte auch während der Periode des 9. und 13. Jahrhunderts, als die freien Markgenossenschaften der zunehmenden Grundherrschaft zum Opfer fielen[18]. Ständig hatten die Schwyzer um Freiheit und Recht gekämpft und sich gegen jede Herrschaft aufgebäumt. Doch bald steht das gleiche Schwyz selbst als Herrscher über Untertanen da und sein Augenmerk ist nun darauf gerichtet, die Herrschaft möglichst zu festigen und zu sichern. Nicht einmal die französische Revolution vermochte die herrschaftlichen Bande endgültig zu lösen. Erst der Julirevolution gelang es, durch die Regeneration unter den Bezirken die dauernde Gleichheit herbeizuführen.

II. Die äußeren Bezirke.

1. Die March.

Die Landschaft March war nicht, wie das alte Land Schwyz, durch eine einzige große Markgenossenschaft zusammengehalten. Schon in

---

[9] J. J. Blumer I/382. Zay S. 53. Oechsli S. 214. Snell II/193.
[10] Wyß S. 66 J. J. Blumer l.c.
[11] J. J. Blumer I/205 ff, 383.
[12] Oechsli S. 214.
[13] Dierauer I/108, 128.
[14] Oechsli S. 288 und Anm. 3. Snell II/170.
[15] Steinauer I/106. J. J. Blumer I/210, 278, 382, II/335. Faßbind I/103. Die Viertel: Alt-, Neu-, Nidwässer, Muotathaler-, Steiner- und Artherviertel.
[16] J. J. Blumer I/381, Wyß S. 99.
[17] wie Arth, denn dieses hatte eine eigene Allmende, Zay S. 53. J. J. Blumer I/217.
[18] Bluntschli I/32. Wyß S. 18/27.

ältester Zeit bestand die Trennung in die untere und die obere March. Seit dem Jahre 1358 befand sich die untere March unter der Herrschaft von Oesterreich. Dies gab den Schwyzern Anlaß, 1386, als die Eidgenossen mit Oesterreich im Kriege lagen, in die March einzudringen und diese, indem sie einen Teil der Leute ins Landrecht aufnahmen, unter ihre Herrschaft zu bringen[19]. Den restlichen Teil der unteren March erhielten die Schwyzer großzügigerweise von den Appenzellern geschenkt. Im Friedensschluß von 1412 wurde das Gebiet den Schwyzern von Oesterreich förmlich abgetreten[20]. Im Jahre 1458 gelangte auch die obere March unter die Herrschaft von Schwyz. Graf Friedrich von Toggenburg verfügte 1428 testamentarisch, daß nach seinem Tode jenes Gebiet an Schwyz fallen sollte[21]. Die heutige Gestalt erlangte die March erst im Jahre 1831, als ihr Reichenburg zugeteilt wurde[22].

Das anfängliche Verhältnis der Landschaft March zu Schwyz war dasjenige eines Verbündeten[23]. Dieses wandelte sich aber allmählich zu einem Untertanenverhältnis. Auch die March mußte schließlich in Schwyz alljährlich ihr Landrecht erneuern[24] und war der schwyzerischen Gerichtsbarkeit unterworfen. Die administrative Einteilung der March beruhte nicht auf Vierteln, wie in den Landschaften Schwyz, Einsiedeln und Küßnacht, sondern auf Kirchhören[25]. Diese hatten sich schon früh in Gegensatz zum Staate zu stellen vermocht und hatten so den Charakter von Verwaltungskörpern. Sie wählten ihre eigenen Vertreter in den Landrat. Der Grund dieser andersartigen Organisation liegt darin, daß in der March keine umfassende Markgenossenschaft vorhanden war und auch lange Zeit eine politische Einheit fehlte[26]. In autonomer Hinsicht war diese Landschaft ziemlich frei, da die Landsgemeinde mit den andern Behörden[27] die Landesverwaltung selbst durchführen konnte[28]. Diese Handlungsfreiheit fand ihre Grenzen an der hoheitlichen Machtstellung des Landes Schwyz. Sie zeigte sich hauptsächlich in der Innehabung der höheren Strafgerichtsbarkeit und des Blutbannes[29] und des Anspruches der jährlichen Landrechtserneuerung. Diese Machtfülle blieb Schwyz während Jahrhunderten erhalten und erst der Einfluß der französischen Revolution vermochte hier eine Aenderung herbeizuführen.

---

[19] Steinauer I/36. Fr. v. Wyß S. 9. J. J. Blumer I/307.
[20] Steinauer I/37. Faßbind II/5. J. J. Blumer a.a.O.
[21] J. J. Blumer I/308.
[22] G. M. v. Knonau S. 292.
[23] Staatsvermögen S. 13 und Beilage II Landrechtsbrief vom 13. Mai 1414.
[24] J. J. Blumer II/216.
[25] Steinauer I/39.
[26] siehe oben.
[27] einfacher und zweifacher Rat, Mann und Rat.
[28] jedoch bedurften außerordentliche Steuern der hoheitlichen Bewilligung von Schwyz, Steinauer I/46.
[29] Steinauer I/40, 41.

2. Einsiedeln.

Anders als in der benachbarten Landschaft March beruhte in Einsiedeln die Verbindung der Waldleute auf einer Markgenossenschaft[30]. Doch gleichartig wie in der March war die Unterwerfung Einsiedelns durch Schwyz. Kloster und Waldleute standen unter der Schirmvogtei von Oesterreich[31] und dies war die Ursache, weshalb die Schwyzer das Gebiet besetzten, 1386. Das Gebiet des damaligen Einsiedeln, wie es ihm beim Herrschaftswechsel zukam, war im wesentlichen das gleiche, wie es der heutige Bezirk aufweist. Das Herrschaftsverhältnis, wie es zwischen Schwyz und Einsiedeln bestand, war ungünstiger als dasjenige der March mit Schwyz und schon früh verwandelte sich jenes in ein ausgesprochenes Untertanenverhältnis. Wohl gestattete Schwyz den Waldleuten aus ihrer Mitte einen Schirmvogt zu wählen, doch diesem kam keine Selbständigkeit zu[32]. Zwistigkeiten der Waldleute mit dem Kloster, 1637, bestimmte Schwyz zum Einsatz eines Landvogtes. Ein Aufstand[33] der Waldleute gegen den Abt veranlaßte die schwyzerische Landsgemeinde 1767[34], schärfere Maßnahmen zu ergreifen: Die Einsiedler hießen fortan Untertanen, ihre Rechte wurden ihnen nur noch gnadenhalber verliehen und sie hatten nun alljährlich die Erneuerung der erteilten »Begünstigungen« zu erbitten. Damit hatte das Untertanenverhältnis seine Vollkommenheit erreicht.

In administrativer Beziehung ist Einsiedeln mit Schwyz zu vergleichen. Der Grund liegt darin, daß beide Gemeinwesen auf je einer einheitlichen Markgenossenschaft beruhen[35]. Ebenso wie in Schwyz, war es auch in Einsiedeln unmöglich, daß sich innerhalb des Gemeinwesens selbständige Körperschaften gebildet hätten. Daher finden wir auch hier eine Einteilung in Viertel[36], die als Abstimmungsbezirke von Bedeutung sind. Die Verwaltung des Landes oblag den »Drei Teilen«. Ihre Bewegungsfreiheit tanen, ihre Rechte wurden ihnen nur noch gnadenhalber verliehen und den »Drei Teilen« nur unter Teilnahme des von Schwyz eingesetzten Vogtes erfolgen konnten. Auch Einsiedeln schüttelte in der Revolution die schwyzerische Oberhoheit vorübergehend und in der Regeneration endgültig ab.

---

[30] J. J. Blumer I/350. Wyß S. 77.
[31] Steinauer I/49.
[32] Steinauer I/50.
[33] J. J. Blumer II/215, 212.
[34] jedoch geschürt von Schwyz!
[35] J. J. Blumer I/350, 346.
[36] Die Viertel fallen in der Regel mit den Filialkapellen zusammen. Gelegentlich wird das Dorf Einsiedeln nicht als Viertel gezählt. Die älteren sind: Groß, Euthal, Bennau, Trachslau, die Neueren: Egg, Willerzell. G. M. v. Knonau S. 197, 267. Steinauer I/59. Wyß S. 77.

3. Küßnacht.

Die Landschaft Küßnacht war ursprünglich weder eine wirtschaftliche noch eine politische Einheit. Der Hof zu Küßnacht wurde von den Oesterreichern an Johanna von Tottikon zu Pfand und Lehen gegeben und von dieser, 1402, den Landleuten von Küßnacht verkauft[37]; die hohe Gerichtsbarkeit traten diese freiwilligerweise Schwyz ab[38]. Merlischachen[39] stand unter der Herrschaft des Klosters Engelberg. Dieses verkaufte die hohen und niederen Gerichte dem Lande Schwyz, wodurch Schwyz seinen Einfluß auch hier geltend machen konnte. Im Jahre 1415 ließen sich die Schwyzer von Kaiser Sigismund die Innehabung des Blutbannes über diese Landschaft bestätigen[40], und 1424 wurde Küßnacht durch förmlichen Landrechtsbrief enger mit dem alten Lande verbunden. Die Landschaft Küßnacht bildete keine einheitliche Markgenossenschaft[41]. In kirchlicher Beziehung aber bildete Küßnacht eine Einheit. Einzig im Dorfe Küßnacht bestand eine selbständige Pfarrei. Als Mutterkirche waren ihr mehrere Filialkapellen unterstellt, so diejenigen von Haltikon, Merlischachen und Immensee[42]. Administrativ zerfiel die Landschaft in vier Zehnten[43], die von der Pfarrei und den Filialkapellen repräsentiert wurden[44]. Wie alle andern Landschaften besaß auch Küßnacht eine Landsgemeinde, der die Verwaltung des Landes zukam[45]. Ihre Beratungen fanden aber immer unter der Aufsicht eines schwyzerischen Ehrengesandten[46] statt, wodurch eine eventuelle, dem Lande Schwyz nachteilige Entwicklung zu Selbständigkeit verhindert wurde. Außerdem besaß Schwyz den Anspruch der jährlichen Landrechtserneuerung[47].

Dieser Zustand dauerte an bis zum Ausbruch der französischen Revolution, welche den Bestand der schwyzerischen Hoheitsrechte durch die Proklamation der Menschenrechte erschütterte.

4. Die Höfe.

Der Bezirk Höfe erscheint in der Geschichte, in politischer und wirtschaftlicher Beziehung, als die zerrisenste schwyzerische Landschaft. Schon in der Bezeichnung kommt eine Mehrheit von Einheiten zum Aus-

---

[37] Steinauer I/79.
[38] J. J. Blumer I/310.
[39] J. J. Blumer I/311.
[40] J. J. Blumer II/219. Gleichzeitig auch über die March und Einsiedeln.
[41] J. J. Blumer I/350, 351.
[42] G. Meyer von Knonau S. 282, 281.
[43] Bedeutung als Steuerkreis.
[44] G. Meyer von Knonau S. 197.
[45] Steinauer I/79.
[46] J. J. Blumer II/220.
[47] a.a.O.

druck, es sind die Höfe Wollerau und Pfäffikon. Beim Hofe Pfäffikon liegt das vereinigende Band in der Zusammenfassung der dortigen Bewohner zu einem Dinghof, während beim Hofe Wollerau das Bestehen einer Markgenossenschaft die Einheit begründete. Die beiden Höfe Wollerau und Pfäffikon[48] erscheinen im letzten Jahrzehnt des 14. Jahrhunderts unter der Herrschaft Zürichs. Im Zürcherkrieg eroberten die Schwyzer dieses Gebiet und im Friedensschluß von 1414 wurde die Eroberung verurkundet[49]. Die Höfe standen naturgemäß in einem engeren Abhängigkeitsverhältnis zu Schwyz, als die verlandrechteten Landschaften Einsiedeln, March und Küßnacht[50]. Schwyz ließ die Hofleute seine Oberhoheit besonders durch die Erhebung einer jährlichen Steuer und das Halten eines ständigen Vogtes[51] fühlen. Beide Höfe hatten ihre eigenen Versammlungen, in denen die Hofleute gemeinsam Beschlüsse fassen konnten. Die Anzahl der Befugnisse der Gemeindeversammlung war sehr klein und sie konnten nur unter der Aufsicht der Oberhoheit abgehalten werden. In Wollerau wurde dieses Amt durch zwei schwyzerische Ehrengesandte ausgeübt[52] und in Pfäffikon durch den schwyzerischen Untervogt und die Abgesandten des Gotteshauses Einsiedeln[53]. Autonom waren diese Versammlungen in der Beschlußfassung nur so lange, als diese nicht »rechtliche Verhältnisse« betrafen. Solche Erkenntnisse erhielten Rechtskraft nur durch die Genehmigung der Hoheit von Schwyz[54], die nach Willkür entscheiden konnte[55]. Dieser Zustand dauerte an, bis die Ideen der französischen Revolution auch in die Innerschweiz gekommen waren und das alte Land nötigten, das unhaltbar gewordene Verhältnis zu den abhängigen Landschaften aufzuheben.

III. Der Bezirk Gersau.

Die Republik Gersau spielte im schwyzerischen Staatswesen erst spät eine Rolle, denn sie stand nicht, wie die äußeren Bezirke, unter der Herrschaft von Schwyz. Bis zur Helvetik hatte sie unter den Schirmorten Uri, Schwyz, Unterwalden und Luzern[56] ein Sonderdasein geführt.

In ältester Zeit gehörte Gersau dem Kloster Muri an. Im Jahre 1390 kauften sich die Gersauer gemeinsam von den Edeln von Moos los. Kaiser Sigismund bestätigte den Gersauern 1433 die erkaufte Freiheit. Dieser

---

[48] J. J. Blumer I/311, II/220.
[49] Steinauer I/66. J. J. Blumer I/312.
[50] Staatsvermögen S. 19.
[51] J. J. Blumer I/312, II/220.
[52] Steinauer I/67.
[53] Steinauer I/74. Der Abt von Einsiedeln war hier Lehns- und Grundherr.
[54] Steinauer I/74.
[55] Steinauer I/67.
[56] His II/40.

Akt kaiserlicher Huld bildete den Schlußstein zu dem Bau des kleinen Freistaates. Unerschüttert konnte er sich bis zur allesgleichmachenden Helvetik behaupten[57]. Die helvetische Einheitsverfassung fügte die Republik Gersau als Gemeinde dem Distrikte Schwyz zu[58], wodurch der 500jährige Freistaat geschichtlich geworden war. Die unhaltbaren Zustände der Helvetik wurden durch die Mediation zerstört. Die Mediationsakte brachte eine neue Regelung. Im 11. Kapitel der Napoleon'schen Vermittlungsakte[59] wurde die Verfassung des Kts. Schwyz festgelegt, welche Gersau als Bezirk dem Kt. Schwyz zuteilte und der »Entwurf der inneren und vollständigen Verfassung für den Kt. Schwyz« vom 5. Jan. 1804[60] teilte den Kanton ausdrücklich in sieben Bezirke ein, wobei Gersau an zweiter Stelle erschien. Der Sturz Napoleons brachte eine Umwälzung, die Restauration. Am 7. Februar 1814 rekonstituierte sich Gersau an der Landsgemeinde als Freistaat und kehrte zu der vor 1798 innegehabten Verfassung zurück[61]. Die Nachbarkantone stellten das frühere schirmörtliche Verhältnis wieder her und speziell der Stand Schwyz erklärte in einem Schreiben vom 8. März 1814 ausdrücklich die »Anerkennung der Freiheit und Unabhängigkeit des Freistaates«[62]. Die Wiederherstellung der vorrevolutionären Zustände während der Restauration führte Schwyz dazu, die äußeren Bezirke wieder unter seine Herrschaft zu bringen und Gersau aus dem Staatsverband zu entlassen. Doch nicht lange sollte sich Gersau der neu errungenen Freiheit erfreuen. Schon im Jahre 1816 begann Schwyz den Anschluß von Gersau ins Werk zu setzen[63]. Alle Bestrebungen der Gersauer, sich die Selbständigkeit zu bewahren, nützten nichts. Die Tagsatzung, die sich schließlich des Streites schlichtend annahm, erklärte am 22. Juli 1817 »die Landschaft Gersau als integrierenden Bestandteil des Kts. Schwyz«[64]. Am 26. April 1818 wurden die rechtlichen Verhältnisse durch den »Vereinigungsakt der Republik Gersau und dem Kt. Schwyz« geregelt. Gersau trat dadurch in gleiche politische Rechte und Pflichten wie die übrigen Teile des Kantons in den Staat ein und »machte gemeinschaftliche Sache mit dem gesamten Kanton in Hinsicht der Oekonomie desselben, sowohl in Nutzen als Beschwerden«.

Somit befand sich Gersau, dank dem Tagsatzungsbeschluß, dem alten Lande Schwyz gegenüber in einer formell freieren Stellung als die äußeren Bezirke[65], doch hatte es seine Selbständigkeit dafür geopfert.

---

[57] Da. Camenzind S. 56.
[58] Hilty S. 731. Erste helvetische Verfassung vom 12. April 1798, Art. 18.
[59] Kothing 1803—1833, Verfassung des Kt. Schwyz vom 19. März 1803, S. 21.
[60] ebenda S. 33.
[61] Steinauer II/47. J. Camenzind S. 42.
[62] ebenda S. 43.
[63] Steinauer II/48.
[64] J. Camenzind S. 44 bis 52. Kothing S. 118 (1803/33).
[65] Camenzind S. 50.

IV. Die Gleichstellung der Bezirke.

Das alte Land Schwyz hatte dank seiner politischen Klugheit seine Herrschaft ständig zu festigen und zu mehren vermocht. Ausgedehnte Ländereien nannte es sein eigen. Nicht alle standen aber in einem gleichen Verhältnis zu Schwyz. Straffer im Zügel wurden die entfernteren Gebiete gehalten. Dagegen erfreuten sich die das alte Land unmittelbar umgebenden abhängigen Landschaften größerer Freiheit. Dies waren die March, Einsiedeln, die beiden Höfe Wollerau und Pfäffikon und Küßnacht.

1. Diese Landschaften besaßen ihre eigenen Rechte und Gerichte und eigene Landsgemeinden. Doch diese Selbständigkeit nach innen kam ihnen nicht kraft eigenen Rechts, sondern als Vergünstigung des Souveräns zu. Diese konnten jederzeit »mit oder ohne Ursach« entzogen werden[66]. Daher mußten die abhängigen Landschaften alljährlich an der Landsgemeinde in Schwyz ihr Landrecht erneuern. Obschon dieses Untertanenverhältnis durch den Kitt der Jahrhunderte und die Uebermacht des alten Landes felsenfest begründet schien, hielt es dem Ansturm der französischen Revolution nicht stand[67]. Zu stark wurden die Untertanen von den Freiheitsideen erfaßt und durch das Beispiel der benachbarten Zürcher angespornt[68].

Schon am 18. April 1789 hatte die Landschaft March an den schwyzerischen Landrat das Gesuch um Milderung der Beschränkungen gestellt. Doch dieses wurde mit der Begründung abgelehnt, »er, der Landesherr, möge ihre Freiheiten mit und ohne Ursach mindern, mehren oder des gänzlichen aufheben«[69]. Bei Anlaß der Werbung des für Bern bestimmten Truppenaufgebots übernahm wiederum die March die Opposition. Ungestüm verlangte es die »vollständige Freiheit und gänzliche Entlassung vom hohen Stande Schwyz für Land und Leut jetzt und zu allen Zeiten«, erklärte sich aber gleichzeitig bereit, »für Freiheit, Vaterland und die heilige Religion ins Feld zu ziehen, zu streiten und zu kämpfen«[70]. Verschieden von der Stimmung in der March war diejenige Einsiedelns und ganz besonders jene der Höfe, die der Hoheit ganz ergeben waren. Auch Küßnacht versuchte die Gleichstellung zu erreichen[71]. Endlich erkannte Schwyz, daß es der von allen Seiten hereinbrechenden Strömung der Revolution nicht mehr zu wehren vermöge und erklärte am 18. Februar 1798[72] die Landschaften Einsiedeln, die beiden Höfe und Küßnacht frei und unabhängig[73]. Noch im letzten Atemzug versuchte Schwyz seine

[66] Steinauer I/12.
[67] Oechsli, Geschichte S. 88.
[68] Steinauer I/129.
[69] G. Meyer von Knonau S. 40.
[70] Steinauer I/130.
[71] Steinauer I/135.
[72] Staatsvermögen Beilage VI.
[73] Steinauer I/136.

Stellung als Herrscher dadurch unter Beweis zu stellen, daß es die formelle Freilassungserklärung[74] der March, zur Strafe für sein »unbotmäßiges Benehmen«, erst am 8. März 1798 erteilte.

2. Das Ringen nach Freiheit und Unabhängigkeit der äußeren Landschaften hatte den Stand Schwyz zu einer geschlossenen Einheit geformt, mit gleichberechtigten Gliedern. Aber nicht nur Einheit in der Form, sondern auch Einheit in der Gesinnung: einigfeindlich steht das Volk der Absicht der französischen Machthaber gegenüber, sich eine fremde Ordnung aufzwingen zu lassen. Allein trotz hartem Verzweiflungskampf verlor Schwyz seine Selbständigkeit und unterwarf sich der helvetischen Verfassung[75].

An Stelle der früheren schweizerischen Eidgenossenschaft trat die eine und unteilbare helvetische Republik. Die Vielgestaltigkeit der damaligen Zustände wurde von der helvetischen Verfassung mit einem Schlage durch ein einziges, uniformes Staatswesen von straffer Zentralisation ersetzt[76]. Die junge Freiheit und Unabhängigkeit der äußeren Landschaften war somit nach kurzem Bestande im Einheitsstaate der Helvetik wieder untergegangen.

Die Einheit des Kantons Schwyz fiel der Neuregelung zum Opfer. In der ersten helvetischen Verfassung[77] erschien der Kanton ohne die March. Diese wurde dem Kanton Sargans zugeteilt. Ein nachträglicher Beschluß des helvetischen Senats brachte eine neue Einteilung, wonach die Stände Uri, Schwyz, Unterwalden und Zug zum Kanton Waldstätten vereinigt wurden[78], eingeteilt in die acht Bezirke: Schwyz, Einsiedeln, Zug, Arth, Stans, Sarnen, Altdorf und Andermatt. Die zweite helvetische Verfassung[79] gliederte den Kanton Schwyz in die Bezirke Schwyz, Arth, Einsiedeln, March, Höfe und Reichenburg.

Die vielen Verfassungsänderungen und Verfassungsentwürfe machten Qualität und Berechtigung jener Verfassungen deutlich. Schon daraus läßt sich die anhaltende Opposition[80] verstehen und die Freude über ihren Sturz. Eine günstige Gelegenheit dazu bot sich nach der Räumung der Schweiz von den Franzosen, die bis anhin Wächter der Verfassung waren. Auf Grund des Beschlusses im Frieden von Luneville (1801), der der Schweiz das Recht einräumte, sich ohne fremde Einmischung eine neue Verfassung zu geben, beschloß das Schwyzervolk an der Landsgemeinde vom 1. August 1802 die Abschaffung der Helvetik und die Rückkehr zur alten Verfassung und Freiheit[81].

---

[74] Staatsvermögen Beilage VII.
[75] Steinauer I/151.
[76] Oechsli Geschichte der Schweiz S. 155.
[77] Hilty S. 731.
[78] Hilty S. 215. Steinauer I/250.
[79] Hilty S. 772.
[80] Steinauer I/151 ff. 250. 325.
[81] Steinauer I/345.

V. Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung der Bezirke seit 1803.

Eine durchgreifende Umwälzung brachte die sogenannte Vermittlungsakte Napoleons.

1. Mit dieser Akte, der Mediationsakte vom 19. Februar 1803, wurde der Einheitsstaat abgeschafft. Die Kantone erhielten wieder ihre frühere souveräne Stellung mit individueller Verfassung. Jedoch wurden im ersten Teil unter den »allgemeinen Verfügungen« für die ganze Schweiz einige Grundsätze als einheitlich geltend erklärt. So die Abschaffung der Untertanenländer, der Vorrechte der Orte, der Person oder der Familie und der Geburt, Gleichheit aller Bürger der Schweiz, Niederlassungs- und Gewerbefreiheit. Die Vermittlungsakte enthielt im elften Kapitel die Verfassung des Kantons Schwyz. In nur sechs knappen Artikeln wurde das Nötigste geregelt und weitere Bestimmungen in einem Spezialgesetz[82] erlassen. Diese betrafen die Einrichtung in der Verwaltung und im »gerichtlichen Fache« und den Anteil der Bevölkerung an der Bildung der Räte.

a) Der verfassungsrechtliche Aufbau des Kantons Schwyz der Mediation ist demjenigen der Helvetik nicht einmal ähnlich. Er umfaßte nunmehr die sieben Bezirke: Schwyz, Gersau, Küßnacht, Einsiedeln, Wollerau, Pfäffikon und die March mit dem Hofe Reichenburg[83].

b) Die Behörden. Die höchste Behörde eines Bezirkes war die Bezirksgemeinde, bestehend aus den legalen Landleuten des Bezirks ob zwanzig Jahren. Sie nahm die Wahlen in die Kantons- und Bezirksbehörden vor und ihr stand das Genehmigungsrecht von Projekten und Vorschlägen betreffend die Organisation der Verwaltung zu. Kein Verfügungsrecht besaß sie über das Vermögen der Gemeinden oder Korporationen. Der Bezirksrat war die vollziehende Behörde. Er vollzog die Gesetze des Kantons, die Verordnungen des Kantonsrates, besorgte die örtliche und die Bezirkspolizei, die Verwaltung der Bezirksgüter[84], der Vormundsachen und verwaltete die Gemeinde- und Armengüter[85].

2. Auf Grund der Mediationsakte erließ der Kanton Schwyz eine neue Verfassung[86], die durch den Beschluß der Kantonsgemeinde am 5. Mai 1805 genehmigt wurde. Sie war nichts anderes als die Anwendung der Mediationsgrundsätze auf schwyzerische Verhältnisse. Die Einteilung des Kantons in sieben Bezirke wurde beibehalten und speziell ihre Ein-

---

[82] Das Dreizehnerparere oder Organisation der verwaltenden und richterlichen Behörden der Bezirke und Festsetzung des Repräsentationsverhältnisses gemäß Art. 4 der Mediationsverfassung vom 21. Juni/2. Aug. 1803. Kothing 1803—33 S. 23.

[83] Verfassung Art. 3, 4. 13erparere I/§ 1, 3, II/§ 1/1.

[84] 13erparere I/§ 3, 1.

[85] 13erparere I/§ 3/2.

[86] Kothing 1803—33 S. 33 Entwurf der innern und vollständigen Verfassung für den Kt. Schwyz vom 5. Jan. 1804.

teilung näher festgelegt. Die Bezirksbehörden wurden beibehalten und ihre Befugnisse erhielten nun genauere Umschreibung, blieben aber im wesentlichen dieselben, mit der Ausnahme, daß der Bezirksrat fortan die Aufsicht über das Schulwesen übernahm.

Durch diese Verfassung wurde das Verhältnis der Bezirke zum alten Lande geregelt und festgehalten. Nun war der Zustand, wie er nach der Freilassung, 1798, der Landschaften herrschte, wieder hergestellt mit dem Unterschied, daß sich die Bezirke nunmehr auf verfassungsmäßige Rechte berufen konnten. Dem alten Lande blieb nichts anderes übrig, als sich zu fügen. Doch weder die Einflüsse der Revolution noch die Umwälzung der Mediation vermochten seinen Drang zu herrschen, einzudämmen. Den Kampf, die ehemals besessene Stellung wieder zurückzugewinnen, begann es dadurch, daß es seine politischen Bestrebungen darauf richtete, im Kanton die führende Stellung zu erwerben, um auf diesem Wege den Bezirken gegenüber seine politische Vormacht geltend machen zu können[87].

3. Hinter der Vereinigungsakte hatte der Schöpfer mit seiner Macht gestanden. Mit seinem Sturze aber war auch das Schicksal der Mediationsakte besiegelt. Am 29. Dezember 1813 hob die Tagsatzung die Mediationsverfassung auf[88]. Diesen Augenblick benützte Schwyz, um seine vorrevolutionäre Stellung wieder einzunehmen, indem am 18. Januar 1814 der Kantonsrat die bestehende Verfassung aufhob und damit die rechtliche Grundlage für die Gleichstellung der Kantonsbürger und Bezirke beseitigte. Ein »Gutachten« entwarf die künftige Einrichtung des Kantons, das am 17. Februar 1814 durch die Landsgemeinde genehmigt wurde, — die Verfassung aber blieb gestürzt. Die Landleute der ehemals angehörigen Landschaften blieben »gefreit« und hatten Zutritt zu den Landsgemeinden, an denen aber nur allgemeine Angelegenheiten des Kantons zur Verhandlung kamen. Die alten Landrechte und die 25 Landespunkte[89], die durch die Vermittlungsakte außer Kraft gesetzt wurden, bekamen wieder Geltung. Das alte Land zog Führung und Leitung dadurch an sich, daß es 65 Mitglieder in den Landrat sandte, während die äußeren Bezirke bloß 21 Sitze inne hatten[90].

Die Reaktion, die dieser Beschluß in den äußeren Bezirken hervorrief, gipfelte in der Drohung der Lostrennung von Altschwyz. Die optimistischen Landleute versuchten vorerst auf dem Verhandlungswege ein befriedigendes Resultat zu erreichen. Sie forderten einzig die Anerkennung ihrer wohlerworbenen Rechte[91] und erklärten, daß sie bis zur Annahme einer neuen Kantonsverfassung ohne ihre Zustimmung keine Regierung als die bisherige gutheißen werden. Da diese Forderungen in Schwyz

[87] hierüber J. Camenzind S. 16.
[88] Steinauer II/37.
[89] G. Meyer von Knonau S. 193.
[90] Steinauer II/40.
[91] Steinauer II/41.

kein Gehör fanden, beschlossen die äußeren Bezirke (ohne Gersau[92]) die Lostrennung vom alten Lande und die Unterwerfung unter die bisher bestandene Verfassung. Ihre oberste Behörde setzte sich aus den bisherigen Mitgliedern des Kantonsrates zusammen[93].

4. Die Trennung der äußeren Bezirke vom alten Lande veranlaßte die fremden Mächte und den Bundesvorstand, zwischen jenen eine Annäherung herbeizuführen. Am 26. Juni 1814 kam die »Uebereinkunft zwischen dem altgefreien Land Schwyz und den Landschaften March, Einsiedeln, Küßnacht, Wollerau und Pfäffikon«[94] zustande. Durch diese Uebereinkunft wurden die Landleute der äußeren Bezirke, auf Grund der Landsgemeindebeschlüsse von 1798 und 1802, als freie Landleute erklärt mit dem Recht des freien Zutrittes zu den ordentlichen und außerordentlichen Landsgemeinden und der Befugnis, gleich den Landleuten zu Schwyz, zu stimmen, zu mindern und zu mehren, zu wählen und gewählt zu werden. Die Landrechte der verschiedenen Landschaften bleiben bis zum Erscheinen allgemeiner Kantonsgesetze in voller Kraft. Die Lasten des Kantons sind nicht nach dem Maßstabe der Repräsentation, sondern nach demjenigen der Bevölkerung auf die verschiedenen Bezirke zu verteilen. Weiter wurde die Ausarbeitung einer neuen Verfassung in Aussicht gestellt, bis zu deren Eintritt »fahren die Behörden der Landschaften nach der ihnen zustehenden Kompetenz in ihren Verrichtungen ungehindert fort«.

Durch diese Uebereinkunft hatte sich Schwyz die Vorherrschaft gesichert. Es besaß damals in der bedeutsamsten politischen Behörde, dem Landrate, die Uebermacht und gemäß Art. 4 die Vertretung des Kantons nach außen. Die einzige Hoffnung der äußeren Bezirke auf eine Umwälzung lag im Versprechen der Schaffung einer neuen Kantonsverfassung. Doch dies widerlief den Interessen von Schwyz. Wohl bestellte der Landrat einen Ausschuß zur Bearbeitung einer neuen Verfassung[95], aber dieser trat nie zur Ausführung des Auftrages zusammen. Auch die wiederholte Mahnung der Tagsatzung, 1821, nun endlich die bestehende Kantonsverfassung dem eidgenössischen Archiv einzureichen, konnnte die Forderung des Art. 5 nicht erfüllen, obwohl jene Pflicht seit 1815 bestand![96] Zwar wurde am 25. Juni 1821 ein sechs Artikel umfassendes Dokument geschaffen, das sich gemäß Ueberschrift als eine »Verfassung des Kantons Schwyz«[97] darstellte. Eingangs der Verfassung wird erläuternd vorausgeschickt, »daß wir zwar nie eine in Urkunde geschriebene Verfassung bis zur Zeit der mediationsmäßigen Regierung in unserem Kanton gehabt haben, daß aber durch jahrhundertelange Uebung und bestehende Gesetze und Landsgemeindebeschlüsse dieselbe

[92] Oben III, Steinauer II/47 ff.
[93] Steinauer II/42.
[94] Kothing 1803—33 S. 104.
[95] Steinauer II/46.

auf sechs Grundsätzen beruhe«. Verglichen mit der Uebereinkunft von 1814 stellte sich diese »Verfassung« lediglich als ein schlechter Auszug jener dar, der ganz zugunsten von Schwyz abgefaßt war. Ein Verweis des Art. 6 auf die Geltung der »wohlhergebrachten Uebungen und Landesgesetze« ersetze die ausdrückliche Garantie der politischen Rechte und Bezirke. Sie brachte deutlich die Erstarkung der Herrschaft von Schwyz und die Ohnmacht der äußeren Bezirke zum Ausdruck[98].

5. Volle 19 Jahre lang vermochte Schwyz seine politische Vormachtstellung zu behaupten, bis dann die beginnende Regeneration jene zum Begräbnis reif machte. Beeinflußt durch die französische Julirevolution von 1830, entschlossen sich die Bewohner der äußeren Bezirke zum endgültigen Angriff. Schwyz wurde mit Anträgen[99], Denkschriften[100] und Drohungen[101] förmlich bombardiert, um endlich eine für den gesamten Kanton einheitliche Verfassung zu erwirken. Nachdem Schwyz »nicht ohne schmerzliche Empfindung von den Forderungen einiger Bezirke« vernommen hatte[102], antwortete es mit dem Beschluß, daß es bei der Uebereinkunft von 1814 verbleiben sollte. Dieser Bescheid machte die äußeren Bezirke noch entschlossener. Sie drohten mit der Lostrennung vom alten Lande und führten eine besondere Verwaltung ein. Eine durch die Tagsatzung herbeigeführte Vermittlung blieb erfolglos. Am 15. April 1832 sprachen die äußeren Bezirke die Trennung von Schwyz aus[103] und beschlossen den Entwurf einer besonderen Verfassung, der schon am 27. April 1832 gedruckt vorlag. Damit hatten sich die vier Bezirke March, Einsiedeln, Küßnacht und Pfäffikon (ohne Wollerau) zu einem »unabhängigen und selbständigen Staat unter dem Namen ‚Kanton Schwyz äußeres Land'«[104] vereinigt.

Am 9. April wurden die Halbkantone unter der Bedingung der Wiedervereinigung von der Tagsatzung anerkannt[105]. Schwyz kam dieser Beschluß äußerst ungelegen und es war nun entschlossen, die Wiedervereinigung mit allen Mitteln herbeizuführen. Unruhen in Küßnacht gaben ihm Anlaß, mit 600 Mann dort »Ruhe und Ordnung wieder herzustellen«[106]. Mit dieser Maßnahme hatte Schwyz einen durch die Tagsatzung

---

[96] Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz vom 7. Aug. 1815 § XV. Kothing 1803—33 S. 13. G. Meyer von Knonau S. 193, Steinauer II/46.
[97] Kothing 1803—33 S. 133. G. Meyer von Knonau S. 193.
[98] Steinauer II/46. J. Camenzind S. 38 f.
[99] Steinauer II/138, 147.
[100] Steinauer II/140, 142 Elf Punkte, 149, 158.
[101] Steinauer II/144, 154 Drohung der Lostrennung.
[102] Steinauer II/152.
[103] Ebenda II/170.
[104] Kothing 1803—33 Staatsverfassung des Kanton Schwyz äußeres Land. S. 177. Teil I. Ziff. 1.
[105] Eberle 1833—48 S. 1. Tagsatzungsbeschluß betreffend Aufnahme der Gesandtschaft von Außerschwyz in die Tagsatzung und Anerkennung der Trennung des Kt. Schwyz in zwei politische Ganze vom 22. April 1833. Steinauer II/177.
[106] Steinauer II/189.

anerkannten Kanton in seinen Rechten verletzt und Ruhe und Ordnung im Innern der Eidgenossenschaft gefährdet. Dies veranlaßte jene zu sofortigem Truppenaufgebot[107], zur Besetzung von Schwyz und zum Einsatz eidgenössischer Bevollmächtigter. Dank dem »lobenswerten Eifer« und der »entschiedenen Haltung« jener Männer kam am 28. August 1833 zwischen den getrennten Landesteilen ein Vereinigungsvertrag zustande[108]. Darin wurden die Grundzüge der neu zu entwerfenden Verfassung festgelegt, welche schon am 19. September vollendet war und am 13. Oktober 1833 von der Kantonsgemeinde »feierlich beschworen« wurde[109]. Diese Verfassung brachte den äußeren Bezirken endlich die Gleichstellung mit Schwyz. Der Kanton wurde in 7 Bezirke eingeteilt: Schwyz, Gersau, March, Einsiedeln, Küßnacht, Wollerau und Pfäffikon.

a) Allen Kantonsbürgern wurden die gleichen staatsbürgerlichen Rechte übertragen und alle Einwohner des Kantons als vor dem Gesetze gleich anerkannt. Niederlassungs- und Gewerbefreiheit wurden gewährleistet. Jedem Bezirk blieb die Verwaltung des Eigentums und die Befugnis, die Art und Weise dieser Verwaltung zu bestimmen, gesichert (Art. 18). Jeder Bezirk trug nach Verhältnis seiner Bevölkerung zur Bestreitung der Staatslasten bei (Art. 20).

b) Die Bezirksbehörden waren die Bezirksgemeinde, der Dreifache Bezirksrat, der Bezirksrat, das Bezirksgericht und das Friedensgericht.

Jeder Bezirk hatte eine Bezirksgemeinde, welche aus den im Bezirk wohnenden stimmfähigen Kantonsbürgern zusammengesetzt war. Sie wählte die Bezirksbehörden. Sie allein konnte die Erhebung von Bezirkssteuern oder Abgaben beschließen (Art. 108). Ihr wurde jährlich Kenntnis vom ökonomischen Zustand des Bezirks gegeben und alle Verträge, die im Namen des Bezirks abgeschlossen wurden, waren ihr zur Genehmigung vorzulegen. Sie allein erteilte das Bezirksbürgerrecht (Art. 111).

Der Dreifache Bezirksrat. Er bestand aus den Mitgliedern des Bezirksrates, »sowie aus zwei Beigegebenen auf jedes Mitglied« (Art. 107). Er nahm Einsicht in die Gesetzesvorschläge, alle wichtigsten Geschäfte und in das Rechnungswesen der Bezirke. Außerdem besetzte er alle Beamtungen und Anstellungen.

Der Bezirksrat. Jeder Bezirksgemeinde war die Zahl der Mitglieder des Bezirksrates nach den örtlichen Bedürfnissen zu bestimmen überlassen. Er war die Vollziehungsbehörde. Er hatte die Aufsicht über die Bezirksschulen, ordnete und beaufsichtigte das Bezirksarmenwesen und war oberste Vormundschaftsbehörde im Bezirk. Er wachte über die

---

[107] Eberle 1833—48 S. 2. Tagsatzungsbeschluß betreffend die Angelegenheiten des Kt. Schwyz vom 1. Aug. 1833. Steinauer II/190.

[108] Eberle 1833—48 S. 5 Grundvertrag. Steinauer II/192. Eberle S. 14 »für den möglichen aber nicht zu hoffenden Fall«: Eventuelle Uebereinkunft über die definitive Trennung des inneren und äußeren Landes vom 28. Aug. 1833.

[109] Steinauer II/195. Eberle S. 38 Proklamation.

öffentliche Ruhe im Bezirk. Er war die Verwaltungsbehörde der Bezirksgüter und besorgte die öffentlichen Bauten und den Wasserbau im Bezirk (Art. 128). Die Bezirksräte standen in vollziehender, vormundschaftlicher und polizeilicher Beziehung unter der Oberaufsicht des Kantonsrates (Art. 76). Die andern Behörden waren richterliche Behörden.

So eingehend das Verhältnis der Bezirke zum Kanton in der Verfassung von 1833 geregelt ist, so summarisch wird jenes zu den Gemeinden erledigt. Es finden sich einzig die Bestimmungen, daß die Gemeindebehörden in die Kirchgemeinde[110] und den Gemeinderat zerfallen und, daß die Organisation der Gemeindebehörden sowie die Befugnisse derselben das Gesetz bestimmen werde (Titel III/3 A B Art. 149). Dieses Gesetz wurde aber nie erlassen. Somit stellen die sieben Bezirke die einzigen Verwaltungskörper des Kantons Schwyz dar. Jeder derselben hat ein eigenes Gebiet, eine eigene Bevölkerung mit einem Bezirksbürgerrecht[111], eigene Aufgaben, eine eigene willensbildende Versammlung, eigene Behörden und speziell das Recht der Steuererhebung und der Erhebung von anderen Abgaben. Dadurch treten die Bezirke aus der Kategorie der bloßen Verwaltungskörper heraus und charakterisieren sich als quasi-selbständige, staatsähnliche Gebilde. Lange Zeit hatten noch in den verschiedenen Bezirken die bisherigen Bezirksgesetze Geltung, diese erloschen erst mit der Aufstellung von Kantonsgesetzbüchern[112].

6. Der »Entwurf einer Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz« vom 5. April 1842[113] wurde in der Abstimmung vom 17. April verworfen. Er sah keine Aenderung vor, die in die Verhältnisse der Bezirke wesentlich eingegriffen hätte.

7. Die »Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz« vom 18. Februar 1848[114] ging aus dem zweiten Entwurf des Verfassungsrates hervor. Der erste Entwurf hatte einschneidende Aenderungen vorgesehen[115], wurde aber am 23. Januar 1848 vom Volke verworfen. Die neue Verfassung brachte im wesentlichen folgende, die Verhältnisse der Bezirke betreffende Abänderungen:

a) Durch Vereinigung der Bezirke Wollerau und Pfäffikon zum Bezirk Höfe wurde die Anzahl der Bezirke im Kanton auf sechs hinabgesetzt. Hauptort war Wollerau zu je 4 Jahren, Pfäffikon zu je zwei.

b) Die Bezirksbehörden werden auf drei reduziert: Bezirksgemeinde,

---

[110] das ist die Gemeindeversammlung.

[111] welches die Voraussetzung zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts war, Art. 40 d.

[112] Art. 26 der Verfassung von 1833.

[113] Eberle 1833—1848 S. 49.

[114] Eberle a.a.O. Verfassung des eidg. Standes Schwyz 1848.

[115] Die Abschaffung der Kantonsgemeinde, die Teilung des Bezirks Schwyz, Einführung der sog. Kreisgemeinden, Verlegung des Sitzes des Kantonsrates abwechslungsweise nach Lachen und Einsiedeln, Zentralisierung und Uebertragung von Bezirksangelegenheiten an den Kanton. Gegenvorschlag von Schwyz: Teilung des Kantons Schwyz in vier Bezirke.

Bezirksrat und Bezirksgericht. Der Bezirksgemeinde werden jährlich die Rechnungen des Bezirks vorgelegt. Der Bezirksrat besorgte die öffentlichen Bauten des Bezirks und beaufsichtigt den Wasserbau in demselben (§ 129). Er übte die Aufsicht über die zum öffentlichen Gebrauche bestimmten Verbindungs- und Nebenstraßen, Fuß- und Winterwege im Bezirk. Er beaufsichtigte das Vormundschafts-, Polizei- und Armenwesen (neu:) in den Gemeinden (§ 132). Er hatte die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinden und ihrer Güter und wachte über die Erhaltung dieser letztern (§ 133). Ihm stand das Recht der Kassation der Verhandlungen der Kirchgemeinden zu (§ 134).

c) Eine Neuheit bildete die Einführung von Kreisen. Der Kanton wurde in 13 Kreise eingeteilt, von denen jeder einige Gemeinden umfaßte. Sie wurden bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen herangezogen. Die Verfassung von 1898 ließ diese Einrichtnug wieder fallen. Ihre Befugnisse wurden teils den Bezirken, teils den Gemeinden übertragen.

d) Die Oberaufsicht über die Bezirke übte der Regierungsrat aus (§§ 83, 84).

Die Verfassung von 1848, deren erster Entwurf so einschneidende Aenderungen vorgesehen hatte, brachte wenig Neuerungen mit Bezug auf die Bezirke. Ihr aber kommt das Verdienst zu, das Gemeindewesen in seinen Grundzügen erstmals geregelt zu haben.

8. Die Verfassungsrevision von 1854 ließ den durch die 48er Verfassnug geschaffenen Zustand bestehen. Die vorgenommenen Aenderungen betrafen in der Hauptsache die Organisation der Gerichtsbehörden und die Neugestaltung ihrer Kompetenzen[116].

9. Die Verfassungsrevision des Jahres 1876/77 war die Folge der Einführung der Bundesverfassung von 1874.

Die neue Verfassung brachte noch deutlicher, als die Verfassung von 1848, die Erstarkung der Gemeinden zum Ausdruck. Die Bezirke hatten an Bedeutung noch mehr verloren. Währenddem der Bezirksrat früher verfassungsmäßig die Aufsicht über das Straßenwesen im Bezirk, die Aufsicht über das Vormundschafts-, Polizei- und Armenwesen in den Gemeinden und die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinden und ihrer Güter und die Erhaltung derselben und das Recht der Kassation der Verhandlungen der Kirchgemeinden zustand, war er gemäß § 89 (Verf. 1867/77) nur noch die Verwaltungsbehörde über die Bezirksgüter, besorgte die öffentlichen Bauten des Bezirks und beaufsichtigte den Wasserbau in demselben. Die Revision der Kantonsverfassung machte auch eine Anpassung der Administrativprozeßordnung vom 7. Oktober 1858 notwendig. Diese wies der Gerichtsbarkeit der Bezirksräte als Administrativbehörde die Behandlung von Streitigkeiten aus folgenden Gebieten

[116] Eberle: Verfassungsgesetz betreffend die Abänderung der Art. ... der Verfassung des Kantons Schwyz.

zu (§ 5): Vormundschafts-, Armen-, Steuer-, Polizeiwesen, Personen- und Familienrecht. Die Revision der Administrativprozeßordnung vom 13. Juli 1876 ergab nun mehr in I/§ 5: »Die Bezirksräte entscheiden einzig über Administrativrechtsstreitigkeiten in Steuersachen«. Die Entscheidungskompetenz der Bezirksräte in Steuersachen ist mit der Annahme des Erwerbssteuergesetzes vom 27. Oktober 1936[117] nun auch noch hinfällig geworden. Noch steht den Bezirksräten die erstinstanzliche Bemessung der Wirtschaftspatentgebühren[118] und der Beitragspflicht an Bachverbauungen zu[119].

Das Bezirksbürgerrecht wurde zu einer Begleiterscheinung des neugeschaffenen Gemeindebürgerrechts, denn jenes wurde fortan ohne weiteres mit der Einbürgerung in eine Gemeinde erworben (§§ 85, 40). Die Aufsicht über die Bezirke (und Gemeinden) stand nach wie vor dem Regierungsrate zu.

§ 2.

Die Entstehung der Gemeinden.

I. Der Zustand bis 1798.

Einzigartig, wie so manches in schwyzerischen Verhältnissen, ist auch die Entwicklung des Gemeindewesens. Sie ist nur gestützt auf die geschichtliche Entwicklung des Kantons überhaupt zu verstehen.

1. Die heutigen sechs Bezirke waren früher durch die Herrschaftsgewalt des Landes Schwyz zusammengehalten. Diesem stand Verwaltung und Vertretung des ganzen Landes nach innen und nach außen zu. Die Bezirke erschienen der Regierung von Schwyz gegenüber als geschlossene Gemeinwesen und jene hatte keinen Grund, sich um die innere Einteilung der Bezirke zu kümmern oder gestaltend darauf Einfluß auszuüben. Vielmehr ergab sich der innere Aufbau der Bezirke auf Grund der geschichtlich gegebenen Voraussetzungen. Nicht alle Bezirke waren von Anbeginn wirtschaftliche oder politische Einheiten; einige erreichten die politische Einheit erst mit der Unterwerfung unter die Hoheit von Schwyz und die wirtschaftliche Einheit nie. Die Ausgestaltung des inneren Aufbaues der einzelnen Bezirke war ihre eigene Angelegenheit. Dies aber nur so lange, als sie nicht dem Lande Schwyz gleichgestellt wurden, denn die Gleichstellung aller Bezirke brachte notwendigerweise auch eine Gleichschaltung der inneren Verhältnisse, sollte der Kanton in jeder Beziehung erstarken, ohne durch Bezirksföderalismus behindert zu werden.

[117] SRB No. 105 a, §§ 26 ff und 44.
[118] SRB No. 245, § 8.
[119] SRB No. 315, § 6/1.

Mit der Konstituierung des Kantons Schwyz zu einem einheitlichen Staate (Mediation) erhielten die Kantonsgesetze zwangsläufig auf dem Gebiete sämtlicher Bezirke Geltung. Die nun dem Kanton zufallenden Aufgaben, wie z. B. das Armen- und Vormundschaftswesen, wurden überall nach den gleichen Grundsätzen durchgeführt, sowohl mit bezug auf das Wie und das Wer. Das Wer, die Frage nach der geeignetsten Verwaltungsstelle, bildete anfänglich kein Problem. Die Bezirke, die ihre Selbstherrlichkeit hüteten, wie der Mensch seinen Augapfel, wollten sich auch gar keine Befugnisse entgehen lassen und übernahmen die Durchführung der vom Kanton delegierten Aufgaben. Vom Kanton aus gesehen stellte sich diese Lösung als die Betrauung eines schon vorhandenen Verwaltungsorganismus mit staatlichen Aufgaben dar. Die Unzulänglichkeit dieser Regelung machte sich immer mehr geltend und Mißstände traten ganz besonders im Armenwesen zutage. Genügend war die damalige Lösung nur für die Eingemeindebezirke, wo eine eingehendere Anpassung an die lokalen Verhältnisse möglich war. Unglücklich war die Lösung für die Mehrgemeindebezirke, da hier eine individuelle Behandlung der Bedürfnisse nur beschränkt durchführbar war. In der Unfähigkeit der Bezirke, eine befriedigende Regelung herbeizuführen, liegt mit eine Ursache zum Zerfall der Bezirksherrlichkeit und ein Grund zur Erstarkung der Gemeinden. Aber die Verlagerung der Kompetenzen von den Bezirken auf die Gemeinden vollzog sich nicht, wie es die eigentliche Lage erfordert hätte, schlagartig, sondern allmählich: es war das Ergebnis eines zähen Kampfes zwischen den beiden Bestrebungen der Anpassung an die Gebote der Stunde einerseits und der Bewahrung der Tradition andererseits. Es ist das Verdienst der Verfassung von 1848, das Gemeindewesen erstmals verfassungsmäßig festgelegt zu haben.

2. Die Verfassung von 1848 konstituierte die Gemeinden durch die Bestimmung: »Jede Gemeinde hat eine Kirchgemeinde« (§ 163). Offensichtlich stützte sich der Gesetzgeber, bei der Schaffung der Gemeinden, auf die vorhandenen Zustände, indem die bestehenden Kirchgänge (oder Kirchhören), von welchen ein jeder die Bevölkerung eines bestimmten Gebietes umfaßte, zu politischen[120] Gemeinden erhoben wurden. Die Kirchgemeinden besaßen schon seit jeher einige Bedeutung im Staatswesen, da sie anfänglich Aufgaben durchführten, die einer örtlichen Behandlung bedurften. So vor allem die Sittenpolizei, das Armen- und Vormundschaftswesen.

a) Ihre Entstehung fällt in die Zeit der Ausbreitung des Christentums und der Einführung desselben in dieser Gegend (6. Jahrhundert und später). Schon bestanden in jener Epoche die Marken, ein bestimmt abgegrenztes Gebiet, wo sich die Markgenossen, verbunden durch gemeinsame Nutzung des Gemeinlandes, angesiedelt hatten[121]. Die Kirche

[120] Verfassung von 1876/77 § 98 (»politische«).
[121] Fr. v. Wyß S. 9. und Hübner S. 129 f.

machte sich diese vorhandenen Verbände zu Nutzen und baute ihre Organisation darauf auf und zwar so, daß eine oder mehrere Markgemeinden eine Kirchgemeinde[122] bildeten. Daneben kam es auch vor, daß die Kirche selbst das primär vereinigende Band gewesen war, dadurch, daß sich die Bevölkerung im Umkreise eines Gotteshauses zu einem territorial gesonderten kirchlichen Verband zusammenschloß[123], oder, daß ein Grundherr für sich und seine Hintersassen eine Kapelle, welche später (eventuell) zu einer Pfarrei erhoben wurde, stiftete[124].

b) Die Verbindung unter den einzelnen Kirchgenossen wurde durch verschiedene Momente gefestigt. So durch die gemeinsame Ausübung des Gottesdienstes, den gemeinsamen Beitrag zum Bau und zum Unterhalt des der Gemeinde gehörenden Gotteshauses und des Friedhofes, die gemeinsame Wahl und Besoldung des Pfarrers und der Kirchendiener und durch die Entrichtung des Kirchenzehnten[125].

3. Die Entwicklung der Kirchhören im Kanton Schwyz ging nicht in allen Landschaften in gleicher Weise vor sich. Während sich in den einen Landschaften zahlreiche selbständige Pfarreien bildeten, entstanden in den andern lediglich Filialkapellen. Das Bestehen dieser zwei verschiedenen Einheiten läßt daher unter den Landschaften zwei Gruppen unterscheiden: Die Bezirke mit nur einer Gemeinde und die Bezirke mit mehreren Gemeinden.

a) Die Bezirke mit einer Gemeinde. Darunter fallen die Bezirke, in denen seit alters her eine einzige selbständige Pfarrgemeinde bestand und sich als solche erhalten konnte. Es sind dies die Bezirke Einsiedeln, Küßnacht und Gersau. An jedem Hauptorte befand sich ein Gotteshaus, das Mutterkirche genannt wurde, wenn sich um sie Filialkapellen gebildet hatten. Solche gab es in allen drei Bezirken und sie entstanden meistens da, wo sich im Laufe der Zeit kleinere, lebensfähige Siedlungen gebildet hatten. Den Filialkapellgemeinden kam sowohl in kirchlicher als auch in administrativer Beziehung einige Bedeutung zu. Sie bezeichneten sich als Viertel[126] oder Zehnten, Steuer- oder Wahlkreise[127]. Diese Einteilungen haben sich in den Bezirken Einsiedeln und Küßnacht erhalten[128].

E i n s i e d e l n. Dieses bildete in kirchlicher Beziehung eine geschlossene Einheit, deren Mittelpunkt die Fürstabtei war. In der ganzen Landschaft bestand eine einzige Pfarrgemeinde mit der Mutterkirche in Einsiedeln, dem Kloster. Jene achtete stets darauf, ihre Einheit zu wahren und dem eventuellen Aufkommen von selbständigen Pfarreien zu steuern. Eine im Jahre 1798, in Abwesenheit der Klosterleute begründete Pfar-

[122] Schollenberger I/300.
[123] J. J. Blumer I/365. Oechsli Anfänge S. 235 f.
[124] J. J. Blumer I/149.
[125] Oechsli Anfänge S. 235, 239. J. J. Blumer I/152 ff, 369, II/254 f.
[126] Einsiedeln.
[127] Küßnacht.
[128] Kt. Verf. § 90/5.

rei[129], wurde wieder aufgehoben. In kirchlicher Beziehung war die Landschaft Einsiedeln eingeteilt in sog. Viertelkuratorien[130], die mit den Filialkapellgemeinden identisch waren. Solcher bestanden ursprünglich vier, später sieben: Binzen[131], Euthal, Willerzell, Etzel und Egg, Bennau, Trachslau, Groß[132]; dabei bildete das Dorf Einsiedeln eine selbständige Einheit. Die Filialkapellen wurden teils durch ständige Pfarrvikare, teils durch jeweils beauftragte Geistliche des Klosters besorgt[133]. Zwar hatten diese Gemeinden selbständige Versammlungen, sog. Schellengemeinden[134], doch konnten sie sich niemals zu einem Gemeinwesen mit autonomen Funktionen entwickeln und als solche im Bezirk eine gemeindeähnliche Stellung einnehmen.

Trotzdem Küßnacht ursprünglich keine politische Einheit bildete[135], war es dies in kirchlicher Beziehung. Der Mutterkirche in Küßnacht gehörten die Filialkapellen Immensee[136], Merlischachen und Haltikon[137] an und diese ergaben, mit der Umgebung von Küßnacht selbst, die Grundlage für die innere, administrative Einteilung des Bezirks. In dieser Landschaft traten sie mit der Bezeichnung Zehnten[138] auf, es waren dies Küßnacht, Immensee, Haltikon und Merlischachen[139].

b) Die Bezirke mit mehreren Gemeinden. Darunter sind diejenigen Bezirke zu verstehen, die heute eine Mehrheit von Gemeinden aufweisen: Schwyz, March, Höfe. In diesen Landschaften gelang es der Kirche nicht, ihre ursprüngliche Einheit zu wahren. Gründe dafür sind: mangelnde Festigkeit der kirchlichen Einheit, starke Entwicklung einiger Siedlungen, verschiedenes Schicksal in politischer und wirtschaftlicher Beziehung (March und Höfe) und zu große Ausdehnung des anfänglichen Kirchensprengels.

Der Bezirk Schwyz bildete früher eine einzige Markgenossenschaft[140] und besaß auch eine einzige, diese Markgemeinde umfassende Kirche. Es war dies eine sog. Gaukirche[141], zu der alle Siedlungen im Umkreise gehörten. Von diesen lösten sich allmählich einige Kapellen ab und konstituierten sich als selbständige Pfarreien. Die älteste Kirche[142] des

---

[129] G. Meyer v. Knonau S. 267: Euthal.
[130] HistBiogrLex Art. »Einsiedeln«.
[131] Kt. Verf. § 90/5.
[132] G. Meyer von Knonau S. 249, 267. Verf. 1833 Art. 27. Verf. 1848 § 40. Verf. 1877 fallen gelassen.
[133] Steinauer I/59.
[134] Steinauer II/183.
[135] oben § 1/II.
[136] G. Meyer von Knonau S. 282.
[137] Ebenda S. 281.
[138] Ebenda S. 197, Zehnten: der der Mutterkirche zu leistende Beitrag.
[139] Verf. 1848 § 40/5. Verf. 1877 fallen gelassen.
[140] oben § 1/I, ohne Arth und Steinen.
[141] Liebenau, v. Th. Geschichte der Pfarrei Arth.
[142] G. Meyer von Knonau S. 315. M. Reichlin S. 94, 95.

alten Landes Schwyz war unzweifelhaft jene von Schwyz. Sie wurde 1121 erstmals erwähnt. Kurze Zeit später erscheinen jene von Muotathal und Steinen[143]. Im Laufe der Zeit verselbständigten sich einige Pfarreien von der Mutterkirche in Schwyz sich lösend und zum Teil sich selbst wieder teilend[144].

In der Landschaft March hatte nie eine kirchliche Einheit bestanden. Mutterkirchen waren das Kloster Einsiedeln, Ufenau und die Kirche von Schwyz[145].

Der Bezirk Höfe weist heute drei Kirchgemeinden auf; Freienbach[146] löste sich von Ufenau um 1308; Feusisberg trennte sich von Freienbach und Wollerau, kirchlich zu Richterswil gehörend, verselbständigte[147] sich um 1536.

4. Somit war von der Kirche eine Organisation geschaffen worden, auf der der weltliche Staat später seine administrative Einrichtung aufbauen konnte. Es bestanden im Kanton schließlich 29 Kirchgemeinden[148], von denen eine jede eine eigene Gemeindeversammlung besaß und jeder ein gewisser Wirkungskreis zukam, je nachdem der betreffende Bezirk geschichtlich geworden war. Doch wurde dieser Aufbau nicht gleichzeitig mit der Begründung des »endgültigen« Kantons Schwyz vorgenommen, sondern erst, als sich das Bedürfnis nach einer durchgreifenden Gemeindeorganisation unabweislich geltend machte und die mächtige Be-

---

[143] Daten aus HistBiogrLex.

[144] Morschach trennte sich um 1302 ab und schied 1804 Riemenstalden zu eigener Pfarrei aus (G. Meyer von Knonau S. 222, 286, 293). Ingenbohl wurde 1587 erstmals urkundlich erwähnt, erhielt 1483 einen eigenen Priester und verselbständigte sich um 1618. Oberiberg wurde 1350 erwähnt und erschien um 1554 als eigene Pfarrei. Von ihr trennte sich um 1884 Unteriberg los. Lauerz (l.c. S. 284), erstmals 1452 erwähnt, erhielt 1520 einen eigenen Kaplan, löste sich aber erst am Anfang des 17. Jhs von Schwyz los. Alpthal (l.c. S. 232) wurde 1803 zu einer selbständigen Pfarrei. Von der Mutterkirche Muotathal trennte sich um 1676 Illgau ab. Die Kirche von Steinen erschien 1124 als eigene Pfarrkirche, welche 1125 geweiht wurde. Von ihr lösten sich um 1598 Sattel (l.c. S. 302) und 1774 Rothenthurm (l.c. S. 302) und bestanden seither als selbständige Pfarrgemeinden. Steinerberg (l.c. S. 328) verselbständigte sich 1646. Die Kirche von Arth wurde von 1036 erstmals erwähnt. Anfänglich besaßen die Oesterreicher das Patronatrecht, welches via die Edeln von Hünenberg, 1448, an die Kirchgenossen von Arth überging (Th. v. Liebenau: Geschichte der Pfarrei Arth).

[145] Von der Pfarrei Altendorf, 1275, die ursprünglich zu »Aufenau« gehörte (G. Meyer von Knonau S. 233) löste und verselbständigte sich Lachen 1510. Wangen, das 844 erwähnt wird, wechselte bis zur Verselbständigung seine kirchliche Oberhoheit mehrmals (l.c. S. 326, Aufenau 10. Jh. Kloster Einsiedeln. Schwyz 1447). Tuggen 1116 erstmals erwähnt, verselbständigte sich um 1652 und von ihm trennten sich ab Reichenburg (l.c. S. 929), 1498, Schübelbach 1536, Hinterwäggithal, welches seinerseits 1785 Vorderwäggithal (l.c. S. 326) aus dem Kirchenverbande entließ. Galgenen verselbständigte sich um 1809, indem das Patronatrecht vom Hause Reding an die Kirchgenossen überging (HistBiogr.Lex. l.c. »Schwyz«).

[146] G. Meyer von Knonau S. 268.

[147] HistBiogrLex. l.c.

[148] Unteriberg 1884 als dreißigste Gemeinde.

zirksherrlichkeit überwunden wurde. Die Weiterbildung der Kirchhören zu staatlichen Verwaltungskörpern gestaltete sich in den drei Mehrgemeindebezirken verschieden, je nachdem ihre historische Grundlage in einer Markgenossenschaft lag oder nicht. Eine solche befand sich in Schwyz. Zwar ging auch der Bezirk Einsiedeln aus einer solchen uralten wirtschaftlichen Organisation hervor, doch fand dort die Tendenz zur Bildnug von selbständigen Gemeinwesen ihr Hindernis an der geistlichen Macht des Klosters.

a) Das markgenossenschaftlich gestaltete Schwyz war eine geschlossene Einheit, ein ungeteiltes Gemeinwesen. Es bildete seinen Willen in der Landsgemeinde, die in jeglicher Beziehung des Landes oberste Behörde war. Ohne Rücksicht auf die bestehenden Kirchhören nahm die Landsgemeinde die Landesverwaltung für den Umfang des ganzen alten Landes vor. Entweder wurden die Aufgaben von einer Stelle aus besorgt, oder sie existierten nicht für das Gemeinwesen. So stand z. B. die Besorgung des Vormundschaftswesens[149] dem Landrate zu, während die Ausgestaltung des Schulwesens[150] der Initiative privater Personen oblag, denn es bildete keinen staatlichen Verwaltungszweig. Dieser Zustand mochte so lange andauern, als diese Organisation zur Bewältigung der inneren Verwaltung genügte. Doch mit der zunehmenden Bedeutung der einzelnen Verwaltungszweige, oder der wachsenden Mißstände, verursacht durch die ungenügende Regelung, drängte sich die Forderung nach einer verbessernden Umgestaltnug von selbst auf. Aber immer noch blieb die Verwaltung zentralistisch organisiert und der althergebrachte Zustand wurde beibehalten, beeinflußt durch die markgenossenschaftliche Epoche[151]. Aehnlich gestaltete sich die Entwicklung im ehemaligen Bezirk Wollerau, der wie Schwyz, auf einer Markgenossenschaft beruhte[152].

Somit blieben die Kirchgemeinden kirchliche Gebilde und nirgends im alten Lande Schwyz konnnte sich eine Kirchhöre zu einem Gemeinwesen von statasrechtlicher Bedeutung emporarbeiten und den markgenossenschaftlichen Charakter des Landes sprengen. Erst als die Bezirke durch eine einheitliche (Kantons-)Regierung überdacht wurden, wurde jene innige Verbindung geschwächt.

b) Anders als im Bezirk Schwyz war die Entwicklung in den Bezirken March und Höfe[153]. Das gerade Gegenstück zu Schwyz bildete die March, die seit Anbeginn ihres Bestandes keine wirtschaftliche, politische und kirchliche Einheit[154] war. In ihr fand sich eine große Anzahl

[149] Steinauer I/24.
[150] Dettling, Schulwesen des Kantons Schwyz. Steinauer I/25. G. Meyer von Knonau S. 149.
[151] J. B. Kälin S. 117. J. J. Blumer I/376, 381.
[152] Steinauer I/493.
[153] J. J. Blumer II/342.
[154] Steinauer I/47. oben § 1/II/1a.

(13) von Marken[155], sog. Genossamen[156], von denen die lebensfähigeren als selbständige Kirchgemeinden[157] erschienen. Jede dieser Genossamen bildete für sich eine wirtschaftliche Einheit, deren Genossen durch den Genuß gemeinsamer Nutzungsrechte verbunden waren. Wie in Schwyz die Erträgnisse der Gemeinmärki zur Bestreitung der Landesbedürfnisse Verwendung fanden[158], so verwendeten auch hier in der March die Genossamen jene Einkünfte zum Gemeinwohl[159]. Es ist daher einleuchtend, daß diese Gebilde im Bezirke zu einiger Bedeutung gelangen mußten, was ihnen umsomehr gelang, als sie an keiner umfassenden, markgenossenschaftlichen Organisation eine Schranke fanden. So erscheinen die dortigen Kirchgemeinden schon früh als Wahlbezirke für die Bestimmung der Mitglieder in den Landrat und in das Siebnergericht[160]. Jede Gemeinde hatte ihren besonderen Gemeinderat[161], der aus den von jeder Gemeinde in den Landrat gewählten Mitgliedern bestand. In Rücksicht auf die Verwaltung waren sie unabhängig von den anderen Gemeinden und nur in allgemeinen Angelegenheiten dem Landrate untergeordnet[162]. Jede Gemeinde besorgte die Verwaltung des Kirchengutes und sie übte die niedere Polizei aus[163].

II. Die Helvetik.

Bis zum Ausbruch der französischen Revolution wiesen die schwyzerischen Bezirke mit bezug auf die Ausgestaltung des Gemeindewesens ein ungleiches Bild auf, da die Verwaltungsorganisation jedem selbst oblag. Der Zustand, wie er sich 1798 präsentierte, war das Werk der Geschichte, der sich zwangsläufig ergeben hatte. Uneinheitlichkeit war sein Merkmal. Dies änderte die helvetische Einheitsverfassung mit einem Schlage, indem sie für die ganze Schweiz für Städte, Dörfer, ebenes Land und Gebirge ein gleichförmiges Gemeindegesetz brachte[164]. Diese Einheitsordnung machte sich in den schwyzerischen Landschaften ganz besonders bemerkbar, da hier der bisherige Zustand von der Vereinheitlichung weitgehend erfaßt und durchgreifend umgestaltet wurde. Die Abschaffung der althergebrachten Einrichtungen, die schlagartige Einführung der Neuerungen und die Art, wie diese dem Volke aufgezwungen wurden,

---

155 Steinauer I/47.
156 G. Meyer von Knonau S. 110 f. Snell II/197.
157 J. J. Blumer II/217, 345 f.
158 Steinauer I/26 ff.
159 J. J. Blumer II/345. Steinauer I/47. Snell II/197.
160 l.c. I/38, 40.
161 J. J. Blumer II/346.
162 Steinauer I/39, 45.
163 l.c. I/39.
164 Schollenberger I/309.

trugen wenig bei, die noch so erwünschte und zweckmäßige Anpassung an zeitgemäßere Verhältnisse unter der Bevölkerung beliebt zu machen. Mit der Aufgabe der helvetischen Einheitsverfassung wurde der frühere Zustand wieder hergestellt.

III. Die Mediation.

Die Napoleonsche Vermittlungsakte schuf erstmals einen einheitlichen Kanton Schwyz. In diesem traten neben dem alten Lande sämtliche Landschaften als politisch gleichberechtigte Bezirke auf und die auf Grund jener Akte erlassene Verfassung[165] schuf für den ganzen Kanton einheitliche Behörden und umschrieb ihre Befugnisse. Die vom Kantonsrat erlassenen Gesetze und Verordnungen hatten Geltung für den ganzen Kanton und eine so geregelte Angelegenheit mußte künftighin in jeder Landschaft gleichartig durchgeführt werden. Dieses Moment war für die Entwicklung des Gemeindewesens von außerordentlicher Bedeutung, denn als am 19. August 1808 eine »Verordnung des Kantonsrates über die Abschaffung des Bettels und Errichtung von Armenanstalten«[166] jeder Gemeinde des Kantons die Pflicht des Unterhalts ihrer Ortsarmen (Art. 1) und die Einführung von passenden Armenanstalten überband (Art. 4), wurden die Kirchgemeinden offiziell mit einer staatlichen Aufgabe betraut und damit als Verwaltungskörper anerkannt. Ein weiterer Schritt[167], den Gemeinden auch die Errichtung von Waisenämtern zu übertragen, scheiterte[168].

Es scheint zwar, daß sich die Gemeinden damals wenig um jene kantonsrätliche Verordnung kümmerten oder kümmern konnten (mangels Finanzen!), denn am 23. Mai 1812[169] stellte der »hochweise Kantonsrat« die Notwendigkeit fest, »durch zweckmäßige, den örtlichen Bedürfnissen angepaßte Armenanstalten in sämtlichen Gemeinden des Kantons, dem traurigen Fortschreiten der Verarmung auf das kräftigste entgegen zu wirken« und erneuerte seinen Beschluß vom Jahre 1808.

IV. Die Restauration.

In dieser Epoche wurde an den bestehenden Verhältnissen nichts geändert. Die früheren Beschlüsse des Kantonsrates betr. das Armenwesen (VO vom 14. Oktober 1808) wurden wiederholt erneuert[170].

---

[165] oben § 1/V.

[166] Kothing 1803—1833 S. 72.

[167] Kantonsrat 1812.

[168] J. B. Kälin S. 117/I.

[169] Kothing 1803—1833 S. 100: Verordnung über die Einrichtungen von Armenanstalten.

[170] Armenverordnung von 1808 und 1812. Kothing a.a.O. S. 119. J. B. Kälin S. 117/I.

In dieser Periode entstanden im Kanton Schwyz drei Verfassungen, die alle zeitweise Geltung erlangt hatten. Sie befaßten sich auch mit dem Gemeindewesen — am grundlegendsten diejenige von 1848.

1. Die Verfassung des Kantons Schwyz äußeres Land vom 27. April 1832[171] überließ[172] die »Organisation der Gemeindsbehörden sowie die Befugnisse derselben und der Gemeinden« einem besonderen Gesetz, das jedoch bei der kurzen Dauer der Verfassung nicht zustande kam[173].

2. In gleicher Weise erledigte die Verfassung des Kantons Schwyz vom 13. Oktober 1833[174] im Art. 149 das Gemeindeproblem: »Die Organisation der Gemeindsbehörden, sowie die Befugnisse derselben wird das Gesetz bestimmen«. Tatsächlich wurde am 4. April dem Großen Rat der Entwurf einer Gemeindeorganisation vorgelegt, aber von jenem »beschlossen, daß diese Organisation zur nochmaligen Prüfung und Begutachtung an den hohen Kantonsrat überwiesen sein solle«[175]. Da dieser dem erhaltenen Auftrag nicht nachkam, wurde am 12. März 1835 im Großen Rat der Antrag gestellt, »daß eine Gemeindeorganisation aufgestellt und der Kantonsrat laut früherem Beschlusse für Eingabe eines daherigen Entwurfes eingeladen werden möchte«. Allein »es wird mit Mehrheit beschlossen, darüber nicht einzutreten, sondern jedem Bezirk zu überlassen, andere Einrichtungen zu treffen oder treffen zu mögen, insofern es hierfür ein Bedürfnis fühlt«[176].

Scheinbar wollten die Bezirksbehörden in der damaligen Zeit das Bedürfnis zur Errichtung lebensfähiger Gemeinden nicht fühlen, denn sie waren darauf erpicht, ihre alte Bezirksherrlichkeit zu wahren. Das geht mit aller Deutlichkeit aus dem »Organischen Gesetze für die Bezirksräte« vom 11. und 12. März 1835[177] hervor, indem dieses den Bezirksräten das Vormundschafts-, Polizei- und Armenwesen direkt zuteilte. Doch räumte das Gesetz in Art. 30 dem Bezirksrat größerer Bezirke die Befugnis ein, unter Beibehaltung der Verantwortlichkeit und der Oberaufsicht, die »Rechte und Pflichten hinsichtlich der Besorgung des Vormundschaftswesens auf die Gemeindebehörden oder besonders zu ernennende Kommissionen zu übertragen«. Damit war die Entwicklung des Gemeindewesens, insofern dieses gesetzlich zum Ausdruck kam, vorübergehend zum Stillstand gekommen und ihr wurde erst wieder durch

[171] Kothing a.a.O. S. 177.
[172] V. Teil am Ende.
[173] J. B. Kälin S. 118.
[174] Eberle 1833—1848 S. 16.
[175] Protokoll über die Sitzung des Großen Rates v. 4. IV. 1834 Bd. 1 pag. 16 im Staatsarchiv Schwyz.
[176] l.c. pag. 68. J. B. Kälin S. 118.
[177] Organische Gesetze des hohen Standes Schwyz 1835, gedr. b. J. Kälin Schwyz. Art. 48, 43, 19 ff, 45, 47.

die Verfassung von 1848 machtvoller Impuls gegeben. Da wo hin und wieder eine Gemeindeverwaltung aufkam, welche im Sinne neuerer Anschauungen wirkte, konnte sie sich weder auf Verfassung noch Gesetz, sondern nur auf das unabweisliche Bedürfnis stützen. Bei der Rat- und Tatlosigkeit der Oberbehörden fanden aber solche autonome Organisationen eine faktische Anerkennung[178].

3. Die Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 18. Februar 1848 schuf mit der Aufnahme der Bestimmung des § 163: »jede Gemeinde hat eine Kirchgemeinde«, das Institut der politischen Gemeinde. Es kann aber in der Zeit vor 1848 nicht von einem »gemeindelosen Kanton Schwyz« gesprochen werden, denn die Verfassung drückte nur die rechtliche Anerkennung der Gemeinden aus und, dies war neu, regelte, legte fest und umschrieb nun endlich ihre Beziehungen, ihre Organisation und die Aufgaben. Damit hatte der Kanton Schwyz eine schon längst bestandene Forderung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit offiziell erfüllt und zugleich eine Verfeinerung seiner Verwaltungsorganisation erreicht.

§ 3.

Die Gemeindearten.

I. Allgemeines.

Die ersten gemeindeähnlichen Gebilde im Kanton Schwyz waren die Kirchgemeinden oder Kirchhören und als solche anfänglich reine, kirchliche Institutionen. Sie erhielten sich bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts. Eine Betrachtung ihres Wirkungskreises aber zeigt, daß sie während ihrer Fortbildung den ihnen zukommenden Charakter nicht rein zu bewahren vermochten. Wenn im Kanton Schwyz eine, eigentlich vom Staate durchzuführende Aufgabe, die aber weder von ihm selbst erfüllt noch an eine untere Verwaltungsstelle delegiert wurde, trotz allem hier und dort seine Erledigung fand, so waren es immer jene Kirchgemeinden, die sich damit befaßten. In Ermangelung staatsrechtlich anerkannter Gemeinden führten sie tatsächlich staatliche Verwaltungsaufgaben durch. Dabei handelte es sich regelmäßig um das Armen-, Vormundschafts-, Schul- und Sittenpolizeiwesen. Der Grund, warum die Kirchgemeinden sich um die Regelung dieser Angelegenheiten kümmerten, lag einerseits in ihrem eigenen Interesse, auftauchenden Mißständen (Bettel, Verarmung, Sittenlosigkeit) zu steuern und anderseits entsprach es dem charitativen Charakter der Kirche überhaupt, hier helfend einzugreifen. Die Kirchgemeinden sorgten also nicht bloß für die Befriedigung religiöser Bedürfnisse der Kirchgenossen, sondern sie hatten noch andere Aufgaben übernommen.

[178] J. B. Kälin a.a.O.

Es bestand folglich eine einzige Gemeinde, die sich mit all den verschiedenen Angelegenheiten zu befassen hatte und im Laufe der Zeit vermochte sich von der Kirchgemeinde nirgends eine mit eigener Aufgabe behaftete Gemeinde auszuscheiden. Es konnte sich weder eine Schul-, noch eine Bürger- oder Armengemeinde neben die Kirchgemeinde stellen. Diesen Zustand fand der Gesetzgeber vor, als er im Jahre 1848 die Grundzüge des Gemeindewesens verfassungsmäßig festlegte.

II. Die Einheitsgemeinde.

1. Die Verfassung von 1848 erhob die Kirchgemeinde zur politischen Gemeinde. § 163 bestimmte: »Jede Gemeinde hat eine Kirchgemeinde, bestehend aus allen stimmfähigen Kantonsbürgern, welche in der Gemeinde wohnen«. Damit wurde die Gemeinde als eine Einheits-Bürger-Gemeinde konstituiert, indem sämtliche Aufgaben nur einer Gemeindeart (der bestehenden Gemeinde) übertragen wurden und die Gemeindebevölkerung sich lediglich aus den Kantonsbürgern zusammensetzte.

Durch die Revision der Bundesverfassung von 1874 ergaben sich auch für die schwyzerische Kantonsverfassung einige Abänderungen. Diese wirkten sich mit bezug auf die Gemeinden dahin aus, daß nunmehr jeder Stimmfähige, welcher das 18. Altersjahr erfüllt hatte, an der Gemeindeversammlung teilnehmen konnte, sofern nicht ein Ausschließungsgrund (aus § 78) vorlag (Verf. 1877 § 98). Die Einheits-Bürger-Gemeinde wurde dadurch zur eigentlichen Einheits- (Einwohner) -Gemeinde, was in der Verfassung von 1898 noch ausdrücklicher bestimmt ist: »Alle Einwohner einer Gemeinde, welche das 18. Altersjahr erfüllt haben, bilden die Gemeindeversammlung« (§ 90/1).

2. Dieser Einheitsgemeinde wurden durch die Verfassung alle diejenigen staatlichen Aufgaben delegiert, die fähig waren, einer Gemeinde delegiert zu werden. Als eine solche delegationsfähige Aufgabe erscheint diejenige, deren Durchführung Anspruch auf besondere Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse erheben kann. So wurde die Einheitsgemeinde mit der Besorgung der Waisengüter, des Schulwesens und der Armenpflege, der Handhabung der Polizei innerhalb der Gemeinde, der Einquartierung des Militärs, der Leitung und Durchführung des Gemeindestraßenwesens und der Erteilung des Gemeindebürgerrechts, betraut (Verf. §§ 91, 97).

Auf dem Prinzip der Einheitsgemeinde haben außer dem Kanton Schwyz auch die Kantone Genf, Neuenburg, Wallis, Graubünden und Uri ihre Gemeindeverwaltung aufgebaut, während die Kantone der sog. Berner- und Zürchergruppe[174] sie auf einer andern Grundlage errichtet haben. Als in diesen Gemeinden an die Festlegung des Gemeindewesens

[179] Walthard S. VII.

gegangen wurde, konnte der Gesetzgeber einen wesentlich anders gearteten Zustand feststellen, als er sich in den eingangs erwähnten Kantonen bot. Das Unterscheidungsmerkmal lag darin, daß für eine einzelne oder eine Mehrheit von Aufgaben je ein besonderes Gemeinwesen die Durchführung besorgte. Es bestand also nicht nur eine einzige Gemeinde, die mit dem ganzen Aufgabenbündel betraut war, sondern je eine spezielle für eine oder mehrere Angelegenheiten. So kommen neben der politischen Gemeinde auch Armen-, Kirchen-, Bürger- und Schulgemeinde vor.

Beim Vergleich der beiden Systeme kann nicht von einem besseren oder von einem schlechteren gesprochen werden. Je nach den vorhandenen, geschichtlich überlieferten Verhältnissen war für den Kanton das eine, für den andern Kanton das andere System das richtige. Die Fortentwicklung aber hat offenbart, daß das System der Einheitsgemeinde eher dazu neigt, gewisse Gemeinden auszuscheiden, während beim andern System die Mehrheit von Gemeinden eher auf wenige reduziert wird.

III. Andere Gemeindearten.

Wenn auch die Verfassung des Kantons Schwyz grundsätzlich den Typus der Einheitsgemeinde als staatliches Verwaltungsorgan anerkannt hat, so läßt sie trotzdem Abweichungen zu und dies wohl aus dem Grunde, daß eine Verwaltungsorganisation wirklich den vorhandenen Verhältnissen entspreche und den Zweck einer Organisation erfüllen muß. Die Abweichung liegt in der Möglichkeit, selbständige Kirchgemeinden zu begründen. Somit wird durch das Ausscheiden des kirchlichen Elements die Einheitsgemeinde »zerstört« und die politische Gemeinde gebildet.

1. Die öffentlich-rechtliche, römisch-katholische Kirchgemeinde.

In der Verfassung vom 23. Oktober 1898 wurde die Bestimmung aufgenommen, daß da, »wo ein Bedürfnis sich geltend macht, öffentlich-rechtliche, römisch-katholische Kirchgemeinden und mit dem Recht der Steuererhebung von den daherigen Kirchgenossen gebildet werden können« (§ 92). Bis heute haben sich im ganzen Kanton, auf Grund dieses Paragraphen, sechs selbständige Kirchgemeinden konstituiert, nämlich: Merleschachen am 29. November 1900, Studen am 29. November 1928, Siebnen am 29. November 1928, Immensee am 28. November 1932, Schübelbach am 4. Oktober 1935, Galgenen am 29. Januar 1936[180]. Das Recht, sich als selbständige öffentlich-rechtliche, römisch-katholische Kirchgemeinden zu begründen, wurde sowohl den Pfarr- wie auch den

[180] SRB No. 54.

Filialgemeinden eingeräumt. Infolgedessen haben sich drei verschiedene Zustände herausgebildet, nämlich, daß die Einheitsgemeinde in ihrem ursprünglichen Umfange fortbestcht, daß die Einheitsgemeinde nur noch auf einem Teilgebiet existiert oder, daß die Einheitsgemeinde überhaupt verschwindet.

a) Keine Trennung. In den meisten Gemeinden (25) besteht die Einheitsgemeinde weiter, da sich weder eine Pfarr- noch eine Filialgemeinde verselbständigt hat.

b) Teilweise Trennung. Die Einheitsgemeinde besteht noch zum Teil fort in den Gemeinden Küßnacht, Unteriberg, Wangen, die alle drei neben der Pfarrkirche auch Filialgemeinden organisiert haben. Eine Filialgemeinde hat grundsätzlich nur in kirchenrechtlicher Beziehung einige Bedeutung. Das Kirchenrecht ermöglicht ihre Begründung, setzt ihre Organisationen fest und umschreibt das ihr zukommende Gebiet. Das öffentliche Recht des weltlichen Staates aber bedient sich der vorhandenen Form und ermöglicht ein besonderes Auftreten dieses kirchlichen Gebildes als staatliches Verwaltungsorgan. Verselbständigt sich nun in einer Einheitsgemeinde eine Filialgemeinde gemäß § 92 KV zu einer Kirchgemeinde des öffentlichen Rechts, so hört für diesen Umfang die Einheitsgemeinde auf zu existieren, besteht aber auf dem Gebiet der Pfarrgemeinde weiter. Diesen Zustand findet sich in der Gemeinde Küßnacht, wo sich die Filialgemeinden Merlischachen und Immensee verselbständigt haben, in der Gemeinde Unteriberg mit der selbständigen Kirchgemeinde Studen und in der Gemeinde Wangen, wo Nuolen[181] eine selbständige Rolle spielt und ein Gemeindegebietsteil zur selbständigen Kirchgemeinde Siebnen gehört.

Da wo eine Trennung der Kirchgemeinden von der staatlichen Gemeinde nicht besteht, nimmt die Kirche trotzdem eine Sonderstellung ein, indem die römisch-katholischen stimmfähigen Einwohner einer Gemeinde für die kirchlichen Güter und Stiftungen eigene Verwalter wählen[182], welche aber unter der Oberaufsicht der Gemeinderäte stehen[183].

c) Vollständige Trennung. Eine vollständige Trennung der Kirche von der Einheitsgemeinde ist in den Gemeinden Schübelbach und Galgenen vollzogen worden. Es war dies die natürliche Folge der Begründung der Pfarrgemeinde Siebnen und der Konstituierung derselben als öffentlich-rechtliche, römisch-katholische Kirchgemeinde. Diese befindet sich an dem Punkte, wo die Gemeinden Wangen, Schübelabch und Galgenen aneinandergrenzen. Das der Kirchgemeinde Siebnen zukommende Gebiet setzt sich aus je einem Gebietsteil jener drei Gemeinden zusammen. Dadurch ergab sich, daß in jeder Gemeinde die Einheitsgemeinde fortbestand und zwar so lange, bis die noch nicht verselbständigten Kirchen

[181] Verf. § 23/3.
[182] Verf. § 91/4.
[183] SRB No. 49 § 10.

sich ebenfalls als Kirchgemeinden des öffentlichen Rechts konstituierten. Damit entstanden dann die selbständigen öffentlich-rechtlichen, römisch-katholischen Kirchgemeinden Schübelbach (4. Oktober 1935) und Galgenen (29. Januar 1936)[184].

2. Die Pfarr- und Schulgemeinde Nuolen.

Gemäß § 23 Abs. 3 der KV besteht in der Gemeinde Wangen die selbständige Pfarr- und Schulgemeinde Nuolen, welcher das Recht der Steuererhebung zusteht[185]. Die besondere Stellung Nuolens ist nur aus geschichtlichen Gründen zu verstehen. Es ist eine uralte römische Siedlung und besaß schon gegen das Ende des 10. Jahrhunderts eine eigene Kirche, die von den Grafen von Lenzburg gebaut wurde. Im Jahre 1380 kam Nuolen an Rapperswil. Gegen 1500 war es aber wieder selbständig. Trotzdem es immer eine selbständige Pfarrgemeinde war, wurde es um 1848 nicht zu einer staatlichen Gemeinde erhoben[186].

II. Kapitel:

Die Selbstverwaltung.

§ 4.

Die Selbstverwaltung.

I. Das Wesen der Selbstverwaltung.

Die Abklärung des Wesens der Selbstverwaltung und der Versuch einer Definition derselben ist schon oft[1] unternommen worden. Auch fehlt es nicht an Arbeiten, die eine Zusammen- und Gegenüberstellung[2] der verschiedenen Anschauungen über den Begriff der Selbstverwaltung versucht haben. Schon diese Tatsache läßt das Vorhandensein einer besonderen Schwierigkeit vermuten. Rein äußerlich findet sich die Bestätigung dafür in den Feststellungen der meisten Abhandlungen über

---

[184] SRB No. 54.
[185] RBR 1920/39.
[186] G. M. v. Knonau S. 290, 88, 226.

[1] LitZusammenstellung Peters S. 44 ff.
[2] Ernst Neukamp: Der Begriff der SVerw im Rechtssinne. Archiv f. öff. R IV/377 ff. Oskar Gluth: Die Lehre von der SVerw im Lichte formaler Begriffsbestimmung. 1887. Hermann Blodig: Die SVerw als Rechtsbegriff 1894. Peters Hans: Grenzen der kommunalen SVerw. in Preußen. 1926. bes. S. 5 ff. Hugo Preuß: Kommunale SVerw. Handbuch der Pol. I/198.

dieses Thema, daß es »in der Wissenschaft mit der Klarstellung dieses Begriffes trübe aussehe«[3], oder daß es fast »ebensoviele Definitionen gäbe, wie Schriftsteller über Staats- und Verwaltungsrecht«[4] und daß »diese Frage die umstrittenste im ganzen Gebiet des Verwaltungsrechtes sei«[5]. Die Uneinheitlichkeit in den vorhandenen Begriffsbestimmungen hat ihren Grund im wesentlichen darin, daß die Schriftsteller meistens die Selbstverwaltung definieren, die sie meinen und zudem oft verschiedene Momente als wesentlich ins Auge fassen[6]. So sehr oft die einzelnen Begriffe voneinander abweichen, finden sich doch immer wieder Parallelen und Uebereinstimmungen unter jenen. Die hauptsächlich vertretenen Standpunkte finden sich in folgenden Darlegungen.

Das Wesen der Selbstverwaltung wurde in der »Verwaltung staatlicher Angelegenheiten« erkannt[7]. Es sollte damit ausgedrückt werden, daß von einer eigentlichen Selbstverwaltung gar nicht gesprochen werden könne, wie es die gegnerische Auffassung tat, welche »neben die Staatsverwaltung noch eine andere öffentliche Verwaltung, nämlich die Verwaltung selbständiger, korporativer Verbände annahm und diese als Selbstverwaltung bezeichnete«[8]. Eine andere Meinung geht dahin, daß die Selbstverwaltung überhaupt nur als ein politisches Prinzip aufzufassen sei, nämlich die Teilnahme des Staatsbürgers an der Führung der Verwaltung vermittelst Ehrenämter[9], wobei die Verwaltungsorgane als staatliche Organe erscheinen. Dies war die Ansicht Gneist's, der diese Art Selbstverwaltung im englischen Selfgovernment verwirklicht sah. Gegen sie wandte sich hauptsächlich E. Meier[10], der das Bestehen von staatlichen Organen verneinte und die Organe der kommunalen Verbände an ihre Stelle setzte. Der politische Begriff der Selbstverwaltung ist nicht geeignet, das Wesen der juristischen Selbstverwaltung zu erfassen, wohl aber trägt er bei, das Wesen der Selbstverwaltung überhaupt besser zu erkennen. Es finden sich daher Versuche, das Wesen der Selbstverwaltung durch die Unterscheidung eines politischen und eines juristischen Begriffs darzutun[11], doch auch diese Auffassungen blieben nicht unangefochten[12]. Laband[13] sieht die Selbstverwaltung gegeben, »wo eine höhere Gewalt die ihr zustehenden Hoheitsrechte nicht unmittelbar mittelst eines eigenen Apparates durchführt, sondern sich darauf beschränkt, die Normen für

---

[3] Peters S. 6.
[4] Neukamp IV/377.
[5] Blodig S. 4.
[6] Preuß S. I/199.
[7] So Stein, Schulze, Laband, Haenel.
[8] Blodig S. 9.
[9] Gneist: Selfgovernment S. 882 ff. Engl. VerwR. II/256 ff, 309 ff.
[10] Encycl. Holtzendorff S. 1008.
[11] Rosin Annalen 1883 S. 305, 319. Darüber Hugo Preuß: Art. Selbstverwaltung im HWB der Kommunalwissenschaften v. G. Meyer-Anschütz Staatsrecht S. 385.
[12] Preuß S. 205, 227. Aber Peters S. 18/2.
[13] Laband Staatsrecht I/103 und 28.

die Ausübung dieser Hoheitsrechte aufzustellen und ihre Durchführung zu beaufsichtigen, während die Durchführung selbst ihr untergeordneten, politischen Körpern übertragen oder überlassen ist«. Nach Neukamp[14] ist »Selbstverwaltung von der Zentralinstanz rechtlich unabhängige Verwaltung kraft eigener Entschließung, im Gegensatz zur Ministerialverwaltung, innerhalb welcher die unteren Organe nur als Mandatare, als Willensträger der oberen handeln«.

Die Anführung dieser Lehrmeinungen[15], die die wesentlichen Gegensätze enthalten, lassen erkennen, daß die Selbstverwaltung in der Wissenschaft überhaupt anerkannt wird und daß es sich dabei um Verwaltung handelt, die von einem besonderen Organ durchgeführt wird. Die Organisation desselben ist für die Erfassung des Wesens der Selbstverwaltung gleichgültig. Daß ein besonderes Organ vorhanden sein muß, geht schon aus dem Wort Selbstverwaltung hervor, das sicher einmal ausdrückt: nicht Verwaltung durch andere. Der Andere, der Staat, verzichtet auf Verwaltung, auf daß diese, durch ihm gegenübertretende, besondere Verwaltungsgebilde selbst durchgeführt werde.

Demnach ist Selbstverwaltung einfach: Oeffentliche Verwaltung durch einen dem staatlichen Organismus eingegliederten, qualifizierten Verwaltungskörper.

II. Das Subjekt der Selbstverwaltung.

In der oben gegebenen Umschreibung der Selbstverwaltung wird das Subjekt der SVerw als »qualifizierter Träger von Verwaltung« bezeichnet. Dieser Ausdruck ist sehr allgemein gefaßt. Dies aber mit Absicht, denn eine nähere Bestimmung des Subjektes ist in der Frage nach dem Wesen der SVerw nicht enthalten. Es ist ein qualifizierter Verwaltungskörper deshalb, weil er sich von den »gewöhnlichen« wesentlich unterscheidet, indem er eine besondere Stellung einnimmt und eben nur von einer bestimmten Qualität sein kann. Auch in der Frage nach dem Subjekt der SVerw herrscht in der Literatur noch immer Unklarheit[16]. Meistens wird versucht, diese Frage allgemeingültig zu lösen, was aber nur möglich ist in der Hinsicht, daß sie nicht allgemeingültig gelöst werden kann. Eine jeweilige Lösung ist immer nur auf Grund des positiven Rechts möglich. Im großen und ganzen ist man sich einig darüber, daß der Verwaltungskörper der hier in Frage stehenden Art nur korporativer Natur sein kann[17] und daher Einzelpersonen von der SVerw ausgeschlossen sind.

[14] Neukamp Archiv für öffentliches Recht IV/551.

[15] Weitere Lehrmeinungen: Meyer-Anschütz Lehrbuch S. 386 f. Otto Mayer VerwR II/357/11. Schoen: Kommunalverbände S. 7 f. Gluth Oskar S. 102 ff. Jellinek System S. 291 ff. Hatscheck in Stengel-Fleischmanns HWB III/519 ff.

[16] Blodig S. 20. Peters S. 20 f und Anm. Ueber die Frage der Zulassung monarchischer organisierter SVerw (z. B. deutsche Gutsbezirke, vergl. Blodig S. 33/42 und dagegen Peters S. 20).

[17] Peters S. 20.

Aber wiederum ist streitig[18] die Frage, welche korporativen Verbände als zur SVerw geeignet angesprochen werden können. Auch hier wird eine jeweilige Beantwortung nur auf Grund des positiven Rechts gegeben werden können. Als Typ des SVerwKörpers erscheint überall in der Literatur die Gemeinde, ja, es fehlt sogar nicht an der Behauptung[19], daß einzig die Gemeinde das Recht zur SVerw beanspruchen könne. Außer den Gemeinden sind diejenigen Organisationen hinzuzurechnen, die eine gemeindeähnliche Struktur besitzen. Hierzu müssen mit bezug auf das schwyzerische Verwaltungsrecht auch die Bezirke gerechnet werden (und im bündnerischen die Kreise[20]).

Niemals kann aber die Gemeinde mit dem SVerwKörper identifiziert werden. Beide Gebilde sind verschiedenen Ursprungs. Die Gemeinde ist etwas historisch Gewordenes. Demgegenüber stellt sich der SVerwKörper als ein Institut dar, das man in seiner reinen Ausgestaltung nirgends findet, wie es vom Verwaltungsrecht geschaffen wurde. Beide Gebilde weisen aber gemeinsame Merkmale auf und stimmen in mancher Beziehung gänzlich miteinander überein. Aber gerade diese Tatsache gab allzuoft und zu Unrecht Anlaß zur Annahme des Vorliegens von Identität zwischen Gemeinde und SVerwK. Daß dem nicht so ist, geht aus der folgenden Darlegung hervor. Die Gemeinde hat einen bestimmten Zweck zu erfüllen, der sich aus einer Summe von Betätigungen, Aufgaben zusammensetzt und darin in Erscheinung tritt. Diese Summe von Aufgaben nennt man in der wissenschaftlichen Literatur den »Wirkungskreis«[21]. Diesen gliedert man in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis. Je nachdem nun die Gemeinde in diesem oder jenem tätig wird, ist ihre Stellung eine andere. Im eigenen Wirkungskreis und als solche handelt die Gemeinde, wenn sie Aufgaben erfüllt, die mit dem Lebenszweck der Gemeinde zusammenhängen. Handelt sie aber im übertragenen Wirkungskreis, so erfüllt sie lediglich staatliche Aufgaben und funktioniert somit als staatliches Organ, es handelt grundsätzlich nicht mehr die Gemeinde, sondern der Staat. Damit ist aber nicht gesagt, daß die Gemeinde nicht auch so in Sachgebieten des übertragenen Wirkungskreises (Schulwesen, Polizeiwesen) tätig werden könne, daß ihr in ihrer Eigenschaft als nicht-staatliches Organ kein Abbruch getan wird. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn die Gemeinde ausdrücklich als in dieser Sache allein zuständig berechtigt ist.

---

[18] Blodig S. 21. SVerwK können nur sein: »korporative Verbände, welche auf territorialer Grundlage allgemeine Kulturzwecke oder berufsgenossenschaftliche Zwecke verfolgen« (Ulbrich), überhaupt nur territoriale Verbände (Lingg), Korporationen, Stiftungen und Vereine, deren Zwecke von der Staatsgewalt als »gemeinnützig« anerkannt werden (Stengel), Zwangsverbände des öffentlichen Rechts (Gierke, Roeßler, Loening). Dazu vgl. Rosin: Recht der öffentlichen Genossenschaft §§ 2, 8.

[19] Oskar Gluth S. 102, 119 ff.

[20] Gengel A. S. 53 ff.

[21] siehe unten III.

Ein Identifizieren von Gemeinde und SVerwK bedeutet, daß man das eine Gebilde für das andere setzen kann, daß das eine Gebilde das andere ausmacht. Demzufolge hätten Gemeinde und SVerwK neben andern Elementen auch den (Gesamt)-Wirkungskreis gemein und dies bedeutete für den letztern, daß er teilweise seine Eigenart beibehielte und teilweise staatliches Organ wäre. Hier liegt der Widerspruch, denn der SVerwK kann niemals staatliches Organ sein. Daraus folgt, daß der Wirkungskreis des SVerwKs identisch ist nur mit dem sog. eigenen Wirkungskreis der Gemeinde.

Der SVerwK ist ein »Teil« der Gemeinde, oder umgekehrt, die Gemeinde umfaßt die Träger des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises die Organe des SVerwKs und die staatlichen Organe[22]. Es bedeutet dies aber nicht, daß in der Gemeinde tatsächlich zwei getrennt bestehende Arten von Organen vorhanden sein müssen, die staatlichen und die des SVerwK. Praktisch kann ein und dasselbe Organ in beiden Eigenschaften handeln, d. h. dasselbe Organ wird tätig sowohl im eigenen wie im übertragenen Wirkungskreis. Sie führen lediglich begrifflich eine Sonderexistenz.

Die hier in Betracht stehenden SVerwK charakterisieren sich zunächst als korporative Verbände des öffentlichen Rechts. Es gebührt ihnen aber das Attribut »qualifiziert«, weil sie sich durch Organisation, Aufgaben und Stellung von den gewöhnlichen korporativen Verbänden des öffentlichen Rechts unterscheiden. Die besondere Qualifikation liegt in der ihr zukommenden Eigenschaft als Gebietskörperschaft und der ihr dadurch zustehenden Gebietshoheit. Diese bedeutet die Ermöglichung besonderen Auftretens, denn sie ist die »Quelle besonderer Rechte«.

Das Subjekt der Selbstverwaltung, der Selbstverwaltungskörper (Gemeinde, Bezirk) ist ein korporativer Verband des öffentlichen Rechts, ausgestattet mit Gebietshoheit und Rechtssubjektivität[23].

III. Das Objekt der Selbstverwaltung.

Jede Gemeinde hat einen bestimmten Lebenszweck, den sie zu erfüllen hat. Dieser Zweck tritt in einer Menge von Betätigungen in Erscheinung, die man geläufig im »Wirkungskreis« zusammenfaßt. In der wissenschaftlichen Literatur[24] wurde wiederholt versucht, jenen nach bestimmten Grundsätzen zu gliedern. So unterscheidet man einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis, obligatorische und fakultative Aufgaben

---

[22] Seydel: Bayr. Staatsrecht II/32, Otto Mayer I/361.

[23] unten § 5/II. Rosin Annalen 1883 S. 310 ff.

[24] Blodig S. 14, 19, 99 ff, 209. Herrenritt S. 183. Jellinek: Staatslehre S. 444, System S. 278, 288. Ausgew. Schriften S. 342 ff. Rosin Annalen 1883 S. 292 ff. Haenel Staatsrecht S. 137 f. Otto Mayer VerwRecht II/649 2. Aufl. Peters S. 32, 186 ff. Loening S. 180 ff. Fleiner Institutionen S. 110 ff. Hatscheck S. 103 ff. Merkl Ad. S. 359 ff.

oder allgemeine und spezielle[25]. Am eingehendsten befaßten sich die Schriftsteller mit dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis[26]. Die Auffassungen über den Inhalt der Begriffe gehen aber nicht parallel. Die Behauptung des Bestehens eines eigenen Wirkungskreises stammt aus der Zeit der französischen Revolution und ist die Folge der Verwirklichung naturrechtlicher Ideen. Die damalige französische Gemeinde hatte zwei Funktionen zu erfüllen, les unes au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de L'Etat et déléguées par elle aux municipalités[27]. An dieser Einteilung hat man bis heute festgehalten, trotzdem sich eine genaue Abgrenzung der beiden Wirkungskreise nicht durchführen läßt. Vielmehr ist eine solche nur auf Grund des positiven Rechts und eventuell sogar lediglich unter Beachtung der Ergebnisse, wie sie historisch geworden sind, vorzunehmen[28], denn der Inhalt des gesamten Wirkungskreises variiert von Staat zu Staat und ändert sich mit der Entwicklung der Verhältnisse.

Allgemein läßt sich der Inhalt des eigenen Wirkungskreises als die Summe der Aufgaben fassen, die das Lebenselement der Gemeinde ausmachen, während der übertragene Wirkungskreis die Summe der staatlichen Aufgaben umfaßt, die der Staat der Gemeinde zur Verwaltung überträgt.

Diese Unterscheidung in den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht unangefochten geblieben. In der Regel haben die Anfechtungen lediglich eine andere Abgrenzung des Gegenstandes der beiden Wirkungskreise zum Inhalte[29], im wesentlichen lassen sich aber die oben angeführten Umschreibungen herausschälen. Die Möglichkeit einer Differenzierung im Wirkungskreis der Gemeinde ist aber auch gänzlich verneint worden[30]. Einen Angriff auf diese begriffliche Unterscheidung unternahm Peters[31], indem er die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auch als »eigene« anspricht. Als eigene deshalb, weil sie durch staatliche Uebertragung der Gemeinde als »eigen« übertragen wurden. Im Prinzip erreicht er aber mit dieser Feststellung keine praktische Aenderung, sondern es kommt lediglich auf eine Umbenennung eines weiterhin bestehenden Unterschiedes heraus. Er selbst unterscheidet neben den zur Existenzerhaltung notwendigen Aufgaben solche, »die gerade zur Erfüllung der, jenen Körperschaften eigentümlichen besondern Zwecke, den Gemeinden, zur Führung in eigenem Namen und auf eigene Verantwortung vom Staate überlassen sind«[32].

---

[25] Hierüber verg. Hirzel S. 45 ff.
[26] Peters S. 186 ff.
[27] Jellinek Ausgew. Schriften S. 342 f. Allg. StaatsR S. 644.
[28] Fleiner Institutionen S. 110.
[29] Darlegungen bei Blodig S. 34 ff.
[30] Preuß Gde Staat ... S. 228 ff.
[31] Peters: Grenzen S. 32. Loening VerwRecht S. 180 ff. Hatscheck SVerw S. 103 ff.
[32] Peters S. 32.

Die Bedeutung der Unterscheidung in den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis offenbart sich dann, wenn man die Stellung der Gemeinde untersucht, die sie je nach dem einnimmt. Handelt die Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis, so tut sie dies als staatliches Organ, denn die Gemeinde wird dadurch lediglich zur Vollziehung von staatlichen Aufgaben herangezogen[33]. Ihre Handlungen richten sich einzig und allein nach dem Willen des Staates. Diese Art Verwaltung charakterisiert sich als Zentralverwaltung. Soweit es sich in der Gemeinde um Zentralverwaltung handelt, hängt sie absolut vom Staate ab und wird von diesem überprüft und geleitet[34]. Anders ist die Stellung der Gemeinde, wenn sie im sogenannten eigenen Wirkungskreis handelt, denn hier bilden Gegenstand ihres Handelns nicht übertragene, staatliche Aufgaben, sondern eigene, die Gemeinde unmittelbar betreffende Angelegenheiten. Ihr Handeln im eigenen Wirkungskreis unterscheidet sich vom Handeln im übertragenen Wirkungskreis dadurch, daß die Gemeinde dort grundsätzlich ihren eigenen Willen zur Geltung bringt und sich nicht nach demjenigen des Staates zu richten hat. Damit bringt sie ihre eigene Individualität zum Ausdruck und unterscheidet sich so wesentlich von den Trägern von Verwaltung, die staatliche Organe sind. Diese Art Verwaltung, die die Gemeinde im eigenen Wirkungskreise durchführt, bezeichnet man als dezentralisierte, als nicht der Zentralinstanz zustehende Verwaltung. Es ist Verwaltung, die nach einem besonderen Willen, dem Willen des SVerwK, durchgeführt wird. In diesem Falle handelt die Gemeinde nicht als staatliches Organ, sondern eben als Selbstverwaltungskörper.

Die Gemeinde erfüllt also zwei verschiedene Arten von Aufgaben, eigene und übertragene Aufgaben. Die Gemeinde hat demgemäß grundsätzlich Bestand für die Gesamtheit aller Aufgaben und nicht, wie der SVerwK (oben II.) nur mit Bezug auf den »eigenen« Wirkungskreis, welcher eben seinen Wirkungskreis ausmacht.

Die Unterscheidung in den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis hat Bedeutung für die Bestimmung der Grenzen des staatlichen Aufsichtsrechtes[35] (III. Kap.).

IV. Die Mittel der Selbstverwaltung.

Unter den Mitteln der Selbstverwaltung sind die Befugnisse eines Selbstverwaltungskörpers zu verstehen, welche ihm die Realisierung seines Zweckes ermöglichen.

---

[33] Seydel: Bayr StR II/32. Otto Mayer I/361.

[34] Preuß in HWB für Kommunalwissenschaften Art. Zentralisation und Dezentralisation. Jellinek VerwRecht S. 58. Reinhardt Fritz S. 27 und dort Lit. zit.

[35] Seydel: Bayr StR II/32.

Zwischen der Gemeinde und dem SVerwK besteht eine enge Verknüpfung. Ja oft läßt sich eine Abgrenzung der beiden Gebilde nur mit Schwierigkeit finden. Obwohl zwischen ihnen keine Identität besteht, so weisen sie doch viele gemeinsame Merkmale auf. Dies zeigt sich insbesondere mit Bezug auf ihre Organisationen, indem sich diese nur unbedeutend unterscheiden, was sich dahin auswirkt, daß auch die Mittel, die ihnen zur Zweckerreichung zur Verfügung stehen, entsprechende sind. Die weitgehende Gemeinsamkeit der Mittel rührt daher, daß eben der SVerwK selbst einen »Teil« der Gemeinde ausmacht und infolgedessen an ihrer Organisation teilnimmt (II. oben).

Der SVerwK hat grundsätzlich öffentliche Verwaltung durchzuführen. Er muß daher mit entsprechenden Mitteln begabt sein und erscheint deshalb und dank seiner besonderen Ausgestaltung, ausgestattet mit obrigkeitlicher Macht, d. h. mit dem Recht, unter Anwendung von Zwang und Befehl sein Ziel zu erreichen. Die Pflicht des SVerwKs (auch der Gemeinde) aber, seine Aufgabe richtig und unter allen Umständen zu lösen, fordert von ihm, daß er von den ihm vom Staate verliehenen Mitteln Gebrauch mache, d. h. er hat eventuell seinen Willen unter Anwendung seiner Gebietshoheit durchzusetzen. Diese Stellung nimmt er nicht bloß seinen Unterworfenen gegenüber ein, sondern gegenüber jedermann; auch der Staat hat ihn so zu respektieren. Der Staat kann deshalb dem SVerwK nicht durch Verwaltungsakt das ihm kraft Gesetz verliehene staatliche imperium schmälern oder gar entziehen, denn der SVerwK besitzt einen rechtlich geschützten Anspruch auf Herrschaft, auf Hoheitsgewalt[36]. Der SVerwK aber besitzt außerdem noch die Mittel und Kräfte, die überhaupt jeder verwaltenden Persönlichkeit zur Verfügung stehen, nämlich solche geistiger, wirtschaftlicher und technischer Art, deren Anwendung innerhalb der Rechtsordnung gestattet sind, um die Erreichung des gesteckten Ziels zu ermöglichen[37]. Das wirksamste und umfassendste Mittel aber besitzt der SVerwK im staatlichen imperium[38].

Eine besondere Bedeutung kommt der Autonomie[39] zu. Ihr Inhalt ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten[40]. Sie gestattet dem SVerwK einen eigenen und verbindlichen Willen zu haben und zu äußern, um seinen Zweck seinen Verhältnissen gemäß zu erreichen. So bedeutet die Autonomie einen Einbruch in die staatliche Allmacht, indem hier der SVerwK, allerdings unter Beobachtung der Schranken der Rechtsordnung, seinen eigenen Willen geltend machen kann. Für den Umfang der Autonomie besteht der SVerwK unabhängig vom Staate. Diese Unabhängigkeit ist aber keine absolute, denn der Staat behält die

---

[36] Jellinek: System S. 266. Allg. StR S. 645. Blodig S. 24 f.
[37] Jellinek: Ausgew. Schriften II/347.
[38] Jellinek: System S. 290. Allg. StR S. 645.
[39] unten § 5/V.

Geltendmachung seines Einflusses durch die Ausübung der Oberaufsicht in seiner Hand.

V. Das Recht auf Selbstverwaltung.

Auf den ersten Blick erscheint das Recht auf Selbstverwaltung[41] unvereinbar zu sein mit der geläufigen und anerkannten Auffassung[42], daß der Staat der »ursprüngliche Eigner der Herrschaftsrechte« ist. Aus dieser Auffassung, daß der Staat alle Herrschaftsrechte in sich vereinigt, geht aber hervor, daß er auch Herr über sich selbst ist und damit die Möglichkeit besitzt, über seine Herrschaftsrechte zu disponieren. Nichts steht ihm somit im Wege, ihm untergeordnete Subjekte mit Herrschaftsrechten zu belehnen. Eine solche Belehnung hat immer in einer bestimmten Art und Weise zu geschehen. Meistens erfolgt die Uebertragung durch Staatsgesetz. Ueberträgt nun der Staat einem geeigneten Verband z. B. das Recht der SVerw, so erhält dieser Verband einen gesetzesmäßigen Anspruch auf Führung der Verwaltung. »Er übt öffentliche Verwaltung aus und zwar zu eigenem Recht«[43]. Die Bezeichnung »eigenes Recht« hat aber hier eine besondere Bedeutung, denn sie bezieht sich nicht auf das Recht, das der Verband zur Ausübung übertragen erhalten hat, sondern auf das Recht, »auf Grund dessen er als Vertreter berufen ist, es steht ihm die Vertretungsbefugnis zu eigenem Rechte zu«[44]. Der Staat hat auf diese Weise dem SVerwK die Ausübung staatlichen imperiums übertragen, »daß es ihm als ein auch dem Staate gegenüber selbständiges Recht zusteht«[45]. Die zwingende Konsequenz dieser Folgerung ist aber, daß von einem unentziehbaren Recht auf SVerw nur so lange gesprochen werden kann, als die Basis jenes Rechtes, das delegierende Gesetz, Bestand hat. Mit dem Untergang dieses Gesetzes fällt auch der Rechtsanspruch des SVerwKs auf Vertretung des Staates und auf Ausübung seiner Aufgaben, dahin. Das delegierende Gesetz kann die Betrauung mit SVerw in der Weise ausdrücken, daß einem SVerwK das Recht zur SVerw überhaupt eingeräumt wird, oder daß jeweils lediglich die SVerw auf einen bestimmten Fall beschränkt wird. Beide Arten kommen vor. Im Fall einer Spezialdelegation ist nach der Art und Weise der Uebertragung zu untersuchen, ob es sich tatsächlich um Ueberlassung zu SVerw handle, denn hier wird mangels eines allgemeinen Delegationsgesetzes zum vornherein nicht SVerw vermutet. Keine SVerw ist im Falle

[40] Blodig S. 15. Peters S. 36. S. 113 f. Rosin Annalen 1883 S. 305 ff.
[41] Laband I/366. Peters S. 41. Bernatzki: Archiv für öffentliches Recht V/299. Hatscheck SVerw S. 101 ff.
[42] Jellinek: Allg. StR S. 642. BGE 48 I 109.
[43] Fleiner S. 96.
[44] Rosin Annalen 1883 S. 279. Vgl. auch Rosin Polizeiverordnungsrecht: über Delegation S. 65 ff. ad 1) Blume: Autonome Körperschaften S. 222.
[45] Jellinek a.a.O. S. 642, § 5/II.

der Ueberweisung einer Angelegenheit an eine genau bezeichnete Behörde oder an einen genau bezeichneten Beamten einer Gemeinde oder eines SVerwKs anzunehmen.

§ 5.

Der Selbstverwaltungskörper.

I. Der Begriff.

Bei der Bestimmung des Begriffs des SVerwKs ist hier davon auszugehen, daß im vorliegenden Fall an zwei bestimmte Verwaltungssubjekte gedacht wird. Dabei handelt es sich um die schwyzerischen Bezirke und Gemeinden. Die grundlegenden Merkmale des SVerwKs sind schon in den oben (§ 4) ausgeführten, allgemeinen Darlegungen über Objekt, Subjekt und Mittel der SVerw festgestellt worden. Danach kann der SVerwK umschrieben werden als ein vom Staate (Kanton) mit eigenem Gebiet, Gebietshoheit und Autonomie ausgestatteter korporativer Verband zur Durchführung bestimmter Aufgaben der Verwaltung.

II. Die Rechtssubjektivität.

Die natürliche Person erhält ihre Eigenart, mit der sie sich von andern unterscheidet, durch die Leiblichkeit des Menschen, dessen Zwecken sie umfassend dient. Ein korporativer Verband, eine zur »Einheit zusammengefaßte Vielzahl von Einzelnen«, durch die Bezeichnung seines Zweckes[46]. Beide sind dank ihrer besondern Ausgestaltung befähigt[47], sich durch ihre freie Willensbildung zielbewußt zu betätigen. Aus diesem Grunde werden Mensch und Korporation von der Rechtsordnung als »Persönlichkeiten« anerkannt und behandelt, als »Wesen, welchen das Recht einen eigenen Lebenszweck zuerkannt, zu dessen Realisierung es ihnen Rechte verliehen hat«. Es sind Rechtssubjekte.

Als eine solche Persönlichkeit, als Rechtssubjekt, charakterisiert sich der SVerwK und unterscheidet sich dadurch vom staatlichen Verwaltungsbezirk. Während dem SVerwK von Rechts wegen Persönlichkeit zukommt und er bei der Realisierung des Staatszweckes selbst Anteil hat, mangelt dem staatlichen Verwaltungsbezirk der Rechtssubjektivität, weshalb er nicht Subjekt der Verwaltung sein kann, sondern lediglich die

[46] Otto Mayer I/325, II/347. Stier-Somlo II/664. Vgl. Rosin Annalen 1883 S. 289. Recht der öffentlichen Gen. S. 92, 100. Bluntschli: Allg. Staatslehre II/588, 612. Gierke: GenRecht II/865. Blume: Autonome Körperschaften I/219, 221.

[47] Gierke: Genrecht II/867 und deutsches Privatrecht I/456, 469 ff, 602. Rosin Annalen 1883 S. 289.

geographische Abgrenzung bezeichnet, wo staatliche Verwaltung verwirklicht werden soll[48].

Dem SVerwK gebührt das Attribut einer öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit[49], weil sie vom öffentlichen Recht konstituiert wurde. Dadurch unterscheidet sie sich einmal von der juristischen Person des Privatrechts. Die Eigenschaft der Oeffentlichrechtlichkeit kommt ihr aber auch aus dem Grunde zu, weil ihr Lebenszweck in einer spezifisch öffentlichen Tätigkeit[50], öffentliche Verwaltung zu führen[51], in Erscheinung tritt, sie jenen durch obrigkeitliche Befugnisse erfüllt und in einem besonderen Verhältnis zum Staate steht. Sie besitzt Mittel (§ 4/4), die denen des Staates wesensgleich sind. Das Primat kommt dem imperium zu, der »Fähigkeit, freien Menschen zu befehlen und sie zur Befolgung der Befehle zu zwingen«[52]. Der SVerwK untersteht grundsätzlich dem öffentlichen Recht[53], wenn er sich im Bereiche seines Zweckes betätigt und seinen Untertanen gegenüber obrigkeitlich auftritt. Er steht aber nicht ausschließlich unter öffentlichem Recht, denn, weil er Rechtssubjekt ist, fähig ist, sich am rechtsgeschäftlichen Verkehr zu beteiligen, kann er auch Rechte und Verpflichtungen aus Privatrecht begründen. Hier tritt er aber nicht mehr herrschaftlich auf, sondern nach Maßgabe des Privatrechts.

III. Gebiet und Gebietshoheit.

Das Gebiet des Selbstverwaltungskörpers (Gemeinde- und Bezirksgebiet) hat eine doppelte[54] Bedeutung.

1. Einerseits bezeichnet es in geographischer Beziehung das Stück Erdoberfläche, das der Gemeinde zukommt und legt somit zugleich den benachbarten Gemeinden gegenüber die Grenzen fest. Das Gemeindegebiet ist immer zugleich Staatsgebiet und es gilt als Regel, daß »jedes Grundstück im Staate einer Gemeinde angehören müsse«, daß »das gesamte Staatsgebiet in Gemeinden zerfalle«. Ausnahmsweise erfahren aber gewisse Gebietsteile[55] eine spezielle Behandlung, indem sie, je nach der gesetzlichen Regelung, einer besonderen Gewalt unterworfen sind. Die Gemeinde, aufgefaßt als ein mit Rechtssubjektivität begabter korporativer Verband des öffentlichen Rechts, hat einen Anspruch darauf, in dem ihr zukommenden Gebiete nicht verletzt zu werden, d. h. der Staat kann

[48] Rosin Annalen 1883 S. I/603, 286.
[49] Jellinek VerwR S. 165 f. Gierke: deutsches PRecht I/603. Blume a.a.O. S. 220. Peters S. 54. Rosin a.a.O. S. 291.
[50] geregelt im öffentlichen Recht.
[51] Rosin: Recht der öffentlichen Gen. S. 19.
[52] Fleiner Institutionen S. 6.
[53] Rosin: Recht der öffentlichen Gen. S. 18.
[54] Otto Mayer II/353. Jellinek: Allg. StR S. 395. Haenel StR I/142. Gierke GenRecht I/717, II/828, 870. G. Meyer-Anschütz S. 236 ff.
[55] Alluvium, Straßen, Plätze.

das Gebiet der Gemeinde nicht nach Willkür verändern. Jedoch rechtfertigt sich keine absolute Monopolstellung der Gemeinde mit bezug auf ihr Gebiet, denn der Staat als Souverän muß unter gewissen Voraussetzungen (und in der Regel nach Anhören der Beteiligten) berechtigt sein, auch wohlerworbene Rechte aufzuheben oder mindestens die Möglichkeit haben, Aenderungen zu treffen[56]. Aber auch die Gemeinde selbst kann über ihr Gebiet nicht nach Belieben verfügen[57], denn es ist immer zu bedenken, daß sie ein Glied im staatlichen Verwaltungsorganismus bildet und als solches bestimmte Verpflichtungen dauernd zu erfüllen hat. Eine eventuelle Gebietsveränderung kann deshalb nur unter Mitwirkung des Staates vorgenommen werden. Die Bestimmung des Verhaltens von Staat und Gemeinde in einem solchen Fall ist Sache der Gesetzgebung.

2. Andererseits bezeichnet das Gebiet des SVerwK[58] die räumlichen Grenzen[59] seiner Herrschaftsgewalt. Diese tritt in der ihm begrifflich zukommenden Gebietshoheit[60] in Erscheinung. Darunter ist die »tatsächlich und rechtlich begründete Machtbefugnis eines mit Territorium ausgestatteten Gemeinwesens, über die in diesem letzteren befindlichen Personen und Sachen durch Aufstellung bindender Vorschriften und durch Verwaltungshandlungen Herrschaftsrechte auszuüben«[61], zu verstehen. Sie äußert sich in doppelter Beziehung. Positiv dadurch, daß alle Personen, die sich auf dem Staatsgebiet befinden, automatisch seiner Herrschaft unterworfen sind, negativ dadurch, daß keine fremde Macht auf dem Staatsgebiet hoheitliche Handlungen vornehmen darf[62].

Die dem SVerwK zukommende Gebietshoheit unterscheidet sich von derjenigen des Staates insofern, als sie immer nur eine delegierte, eine vom Staate abgeleitete ist, denn die Existenz des SVerwKs überhaupt ist letzten Endes abhängig vom Staate. Dieser verleiht jenem Ausgestaltung und Anerkennung. Nur der Staat besitzt originäre Gebietshoheit[63] und jede, einem nicht staatlichen Gemeinwesen zustehende, ist derivative.

Daher richtet sich der Umfang der delegierten Gebietshoheit nach dem Willen des Staates. Er bestimmt Grenzen und Art derselben[64] und

---

[56] Vergl. Gierke GenRecht I/718.

[57] Jellinek: VerwR S. 165. Otto Mayer VerwR II/360.

[58] auch Bez.- und Gemeindegebiet.

[59] »Schauplatz der Herrschaft« Zittelmann IPRecht S. 263.

[60] Laband I/190. Gierke: Genrecht II/855, 864. Jellinek: AllgStR S. 394 f. Fleiner Bundesstaatsrecht S. 85. Institutionen S. 5 f. Bluntschli Allg. StLehre I/280 f, II/611.

[61] Blumenstein Steuerrecht I/1. Rosin: Recht der öff. Gen. S. 41 ff. bes. S. 47. Jellinek: Allg. StR S. 403.

[62] Bluntschli a.a.O. I/280 f. Jellinek Allg. StR S. 394. Haenel: dt. StR S. 301. Anschütz in Holtzendorffs Encycl. IV/6 f. Meyer-Anschütz S. 237.

[63] Fleiner Institutionen S. 6. Jellinek Allg. StR S. 644. Ausgew. Schriften II/535.

[64] Peters S. 55. Rosin: R der öff. Gen. § 4/2. Blumenstein: Vorlesung über Verw-Recht. Andere Auffassungen: Seydel: bayr. StR 1913 I/538. Preuß: Gebietskörperschaften dort bes. S. 406 ff.

ist befugt, sie wieder zurückzunehmen. Die Gebietshoheit verleiht dem SVerwK die Macht, herrschaftlich, obrigkeitlich aufzutreten, d. h. seine Untergebenen zur Beachtung seiner Befehle anzuhalten und sie eventuell zur Befolgung derselben zu zwingen.

IV. Die Bevölkerung.

Die Bevölkerung des SVerwKs setzt sich aus den Individuen zusammen, die sich auf dem ihm zukommenden Gebiete befinden, denn hier werden sie von der Herrschaftsgewalt des SVerwKs erfaßt. Dabei genügt einzig und allein die Tatsache, daß sich ein Individuum auf dem Gebiete befindet[65], ein weiteres Erfordernis, z. B. Absicht des Verweilens, Zugehörigkeit, ist nicht nötig. Nicht alle Individuen sind aber der Herrschaftsgewalt gleich stark unterworfen. Die Intensität des Unterworfenseins richtet sich nach der Art der Verbundenheit des Individuums mit dem Gemeinwesen[66].

Zugehörigkeit, wenn auch nur eine ganz lose, wird schon durch die Tatsache begründet, daß sich eine Person auf dem Gebiet des SVerwKs befindet. Dadurch unterscheidet sich die Zugehörigkeit einer Person zu einer Körperschaft, einem Verein. Der Eintritt einer Person in einen Verein bedarf des Erwerbs der Mitgliedschaft. Es ist ein Formalakt, die Aufnahme, notwendig. Glied der Bevölkerung eines SVerwKs, einer Gemeinde aber wird man lediglich durch das Betreten des betreffenden Gebietes[67].

Die Rechtsordnungen haben aber bei der Regelung der Zugehörigkeit gewisse einschränkende Bestimmungen aufgestellt, die sich regelmäßig in der geschichtlichen Entwicklung herausgebildet haben und den Schutz der alteingesessenen Bevölkerung bezweckten. Die Gesetzgebung setzt Verfahren und Voraussetzungen fest, die bei der Erlangung der Zugehörigkeit beobachtet werden müssen. Die Voraussetzungen variieren nicht nur von Land zu Land, sondern sind auch andere für die verschiedenen Arten der Gemeinwesen[68] selbst. Nach schweizerischem Recht[69] lassen sich allgemein drei verschiedene Arten der Zugehörigkeit feststellen. Zugehörigkeit wird begründet durch Ortsanwesenheit (Niederlassung und Aufenthalt in einer Einwohner- oder politischen Gemeinde), durch den Besitz gewisser Eigenschaften einer bestimmten Per-

---

[65] Haenel: dtes StR S. 142. Herrenritt: Grundlagen S. 201. Gierke dt. PR I/451 f. — Die Bevölkerung des SVerwKörpers ist identisch mit derjenigen der Gemeinde, wie beide Gemeinwesen auch dasselbe Gebiet haben. — Jellinek Allg StR S. 406. Fleiner: Institutionen S. 107. Otto Mayer: VerwRecht II/354.

[66] Gierke: GenRecht I/722.

[67] Merkl Ad.: Allg VerwR 1927 S. 358. Jellinek: System S. 275.

[68] Kirchgemeinde, Einwohnergemeinde, Schulgemeinde usw.

[69] Walthard S. 31.

son[70] (Kirchgemeinde) und durch Erwerb des Heimatrechts, wobei Ortsanwesenheit nicht nötig ist. Die Bevölkerung des SVerwKs setzt sich demgemäß aus vier verschiedenen Personenkreisen zusammen, wobei das Gesetz für drei derselben das Unterscheidungsmerkmal liefert. Die Personen der vierten Kategorie gehören zur Bevölkerung lediglich infolge Anwesenheit auf dem Gebiet. Ihre Beziehungen zum SVerwK, zur Gemeinde, sind praktisch unbedeutend, doch sind sie so lange der Herrschaftsgewalt des SVerwKs unterworfen, als sie sich auf dessen Gebiet aufhalten.

Die einmal formell erlangte Zugehörigkeit in den zwei letztgenannten Klassen kann mit Rücksicht auf den Staat, der auf Dauer gerichtet ist, nicht ohne weiteres aufgegeben werden[71]. Gebiet, Gewalt und Volk bilden die Elemente des Staates, und soll der Staat Bestand haben, so müssen in erster Linie seine Pfeiler erhalten bleiben. In diesem Punkte offenbart sich die Qualität der staatlichen Herrschermacht[72] (auch der delegierten) mit besonderer Deutlichkeit, derzufolge sich der Staat, und analog die Gemeinde, als Zwangsverbände charakterisieren, als Verbände, die ihre ihnen zugehörigen Individuen auch gegen ihren Willen darin festhalten können[73].

Die Entlassung aus dem Heimatrecht bedarf eines besonderen Verfahrens. Nach schweizerischem Recht hat der Bürger einen Antrag auf Ausbürgerung zu stellen, dem bei Vorliegen von bestimmten Voraussetzungen stattgegeben werden muß. Die Entlassung aus dem Staatsverband kann nicht durch Verzicht auf das Bürgerrecht herbeigeführt werden[74].

V. Die Autonomie.

Die Autonomie bildet ein begriffliches Element des Selbstverwaltungskörpers. Ihr Begriff ist umstritten[75]. In der wissenschaftlichen Literatur[76] wird ihr als Inhalt das Selbstgesetzgebungsrecht eines dem Staate eingegliederten, selbständigen Verbandes, Korporation, einerseits und die privatrechtliche Bestimmungsfreiheit Einzelner oder Mehrerer[77], anderer-

---

[70] Notwendig ist ein bestimmtes Religionsbekenntnis.

[71] Merkl Ad.: Allg. VerwR S. 358.

[72] Jellinek: Ausgew. Schriften II/350 ff, bes. 356. Allg. StR S. 427, 429.

[73] Haenel: dtes StR 141. Gierke: GenRecht II/862. Jellinek: VerwRecht S. 165.

[74] Fleiner: Bundesstaatsrecht S. 108 ff. bes. S. 109 BG betr. die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den »Verzicht« auf dasselbe vom 25. Juni 1903.

[75] Gerber: Autonomie S. 36 ff. Rosin: Annalen 1883 S. 312.

[76] Fleiner Institutionen S. 78 ff. Blodig S. 15 f. Jellinek: StR S. 489 ff, VerwR S. 165. Hirzel S. 30 ff. Herrenritt S. 91. Hatscheck VerwRecht S. 51. G. Meyer-Anschütz S. 641. Gierke Dt. PR I/142 ff. Gerber ges. Jur. Abhandlungen S. 31 ff: Begriff der Autonomie. Wörterbuch Fleischmann I/290 ff. Seydel Bayr. VerwR I/503. Otto Mayer VerwR I/87. II/396 ff. Merkl Ad. S. 360. Rosin Annalen 1883 S. 281, 309.

[77] z. B. die Familien des deutschen Hochadels. Gierke dt. PR I/148. Gerber S. 36.

seits, beigemessen. Heute wird unter Autonomie allgemein[78] »die Kompetenz eines dem Staate eingegliederten selbständigen Verbandes zur Aufstellung von Rechtsnormen für seinen Bereich«[79] verstanden. Dementsprechend charakterisiert sich die Autonomie des VSerwKs als das ihm zustehende Recht, im Bereich seines Wirkungskreises, seinem eigenen Willen, durch Setzen von Rechtsnormen, allgemein verbindliche Geltung zu verschaffen.

Die Berechtigung der Ausstattung des SVerwKs mit Autonomie entspringt seinem Zweck[80], öffentliche Verwaltung durchzuführen. Verwalten bedeutet zielbewußte, obrigkeitliche Tätigkeit und diese verlangt die Möglichkeit, freie Willensentschlüsse zu fassen und sie in bestimmter Weise zu äußern[81]. Die Aeußerung hat insofern in bestimmter Weise zu geschehen, und zwar in rechtsverbindlicher, weil es sich dabei um Maßnahmen eines öffentlichen Verwaltungssubjekts, die Allgemeinheit betreffend, handelt.

Die dem SVerwK zukommende Autonomie ist eine ihm vom Staate verliehene[82]. Sie beruht immer auf einer rechtlichen Grundlage und erhält ihren Umfang umschrieben durch das Gesetz[83]. Diese Umschreibung begrenzt dem SVerwK einerseits das Gebiet seiner Selbständigkeit[84], d. h. sie bezeichnet ihm den Bereich seiner Zuständigkeit, selbst Rechtssätze aufzustellen, andererseits dem Staate gegenüber das Gebiet, dessen er sich begibt, d. h. wie weit er auf eine gesetzliche Regelung ins Einzelne verzichtet, sich dazu unzuständig erklärt. Der jeweilige Umfang der Autonomie ist immer an Hand des Gesetzes festzustellen[85]. Er ist nicht unbedingt ein konstanter, denn der staatliche Gesetzgeber hat jederzeit die Möglichkeit, die Autonomie auszudehnen, zu beschränken oder gar aufzuheben. Eine empfindliche Beschränkung oder ein Entzug der Autonomie ist jedoch mit Rücksicht auf die heutige Verwaltungsorganisation und Staatsform undenkbar und dies besonders da, wo der SVerwK nie anders gestaltet war[86].

Das auf Grund von Autonomie erlassene Recht ist objektives Recht[87] und hat in einem besonderen Verfahren[88] zustandezukommen. Dieses und wer zum Erlaß autonomen Rechts zuständig ist, bestimmt das Gesetz.

---

[78] Vergl. Lit. Ziff. 1.
[79] Hirzel S. 31.
[80] Rosin: R. der öff. Gen. S. 101. Jellinek: Allg. StR S. 646.
[81] Rosin 1.c.
[82] Preuß: SVerw Gde Staat S. 244. Rosin: Annalen 1883 S. 312. Seydel: Bayr. StR I/503. Gierke dt. PR I/146.
[83] Fleiner: Institutionen S. 116. Rosin: PolVoRecht S. 69. Gierke dt. PR I/151.
[84] Seydel 1.c.
[85] Fleiner: Institutionen S. 79. Rosin: R. der öff. Gen. S. 104. Gerber S. 37.
[86] Blume: Autonome Körperschaften S. 221.
[87] Fleiner: Institutionen S. 81. Es schafft nicht bloß Rechtsverhältnisse! Gierke dt. PR I/143. Vergl. Gerber S. 63.
[88] Gierke dt. PR I/154.

Regelmäßig behält sich der Staat aber ein Aufsichtsrecht über die erlassenen Satzungen, Reglemente oder Statuten vor, indem er diese der staatlichen Genehmigung[89] unterwirft. Dieser Genehmigung kommt nicht immer dieselbe Bedeutung zu. Ihr jeweiliger Inhalt ist an Hand des Gesetzes festzustellen. Sie erscheint allgemein in zwei verschiedenen Ausgestaltungen, entweder als Gültigkeitsvorschrift[90] oder als Ordnungsvorschrift[91]. Im einen Falle bedeutet die Nichtbeachtung der Genehmigungsvorschrift das Nichtzustandekommen des Reglements, im andern Falle lediglich ein Verstoß gegen eine Vorschrift, ohne dadurch die Rechtsgültigkeit des Reglements irgendwie zu beeinflussen. In beiden Fällen aber ändert eine erteilte, staatliche Genehmigung am Charakter des Reglements als autonomes Recht nichts[92]. Es behält seine Eigenschaft als solches bei und wird nicht etwa zum staatlichen Recht. Die Gültigkeit des autonomen Rechts beschränkt sich auf den persönlichen und sachlichen Bereich des SVerwKs[93], d. h. auf die in seinem Gebiet sich befindenden Personen und auf seine Angelegenheiten. Die Dauer der Gültigkeit richtet sich sowohl nach dem Willen des SVerwKs als auch nach demjenigen des Staates. Der SVerwK kann die Beendigung eines solchen Reglements durch rechtsgültige Zurücknahme oder Abänderung vornehmen, der Staat durch Entzug der Autonomie für den Bereich des betr. Reglements, d. h.[94] durch Aufstellen eines staatlichen Gesetzes.

Die Ausstattung des SVerwKs mit Autonomie hat zur Folge, daß jener für den Bereich der Autonomie, d. h. für seinen Wirkungskreis schlechthin, autonome Verwaltung führt, Verwaltung, die grundsätzlich nur auf dem Willen des SVerwKs beruht. Sie wird daher oft als »staatsfreies Stück öffentlicher Verwaltung«[95] bezeichnet. Die Tatsache, daß der Staat hin und wieder sog. Normalstatuten (SRB 259, § 4, 2), eigentlich dem SVerwK angehörige Angelegenheiten regelt, verfolgt den Zweck, für die Tätigkeit seiner SVerwK eine gewisse Einheitlichkeit zu erreichen und nicht leitend in jene einzugreifen, was eigentlich schon aus der Natur dieser Statuten hervorgeht, indem sie sich lediglich als Normaltypen, Vorbilder, charakterisieren.

Allgemein läßt sich die Autonomie nach drei Richtungen hin gliedern[96],

---

[89] Rosin: R. der öff. Gen. S. 103 — Spez. Ausführungen und Lit. unten 2. Abschnitt III. Kap.

[90] Gierke dt. PR I/156 f. Fleiner: Institutionen S. 81. Vogt S. 14. Seydel: Bayr. StR I/523. Otto Mayer II/398.

[91] Reinhardt Fritz S. 60, 68 ff. Fleiner 1.c. und S. 120 Anm. 55. Rosin: PolVoR S. 227.

[92] Fleiner 1.c. S. 81. 120. Vogt S. 30. Rosin: PolVoR S. 92, 179. Gierke dt. PR I/157.

[93] Fleiner 1.c. S. 80, 116.

[94] meistens.

[95] HWB für Kommunalwissenschaften III/442.

[96] Vergl. Blumenstein: Bern. GdeRecht in Monatsschrift für bern. VerwR und Notariatswesen 1918/1, 49, 97.

nämlich als vermögensrechtliche, organisatorische und verwaltungsrechtliche Autonomie, je nachdem sie sich auf die Verwaltung des Vermögens, die Organisation oder die Durchführung der eigentlichen Verwaltung bezieht.

VI. Die Organisation.

Die Organisation des Selbstverwaltungskörpers ist die Einrichtung, die ihm den Bestand, die Fortentwicklung und die Erreichung seines Zweckes ermöglicht. Diejenige der hier in Betracht stehenden SVerwK hat sich in der geschichtlichen Entwicklung herausgebildet und trägt ein spezifisch demokratisches Gepräge[97], indem die Besorgung der Aufgaben des SVerwKs grundsätzlich der Gesamtheit der zu ihm gehörenden Personen obliegt. Durch die in der Organisation bezeichneten Organe tritt der SVerwK handelnd an die Außenwelt. Für jede Art seiner Tätigkeit bestehen im wesentlichen besondere Organe. So namentlich für die Willensbildung (Gemeindeversammlung) und die Geschäftsführung (Gemeinderat).

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht Uneinigkeit in der Frage nach der Art der Bestellung der Organe[98]: Wahl oder Ernennung? Es kommt jedoch nicht so sehr auf die Art der Bestellung der Organe an, deren sich der SVerwK bedient, sondern vielmehr auf die Tatsache, daß die Verwaltung durch eigene Organe durchgeführt wird. »Eigen« steht hier im Gegensatz zu »staatlich«. Es entspricht dem Wesen des SVerwKs, daß seine Organe aus der Mitte des ihm zugehörigen Personenkreises von ihm selbst bestellt werden und niemals vom Staate eingesetzt werden dürfen. Damit ist aber nicht gesagt, daß der Staat nicht einigen Einfluß auf die Bestellung der Organe haben kann, denn schließlich steht hinter jeder Anordnung der Organe des SVerwKs der Staat. Häufig behält er sich das Recht der Bestätigung vor oder er verlangt für die zu Bestellenden das Vorhandensein bestimmter Eigenschaften und Fähigkeiten.

Es ist aber nicht ausgeschlossen, daß ein (eigenes) Organ des SVerwKs auch zugleich als Organ des Staates funktionieren könne[99]. Ein solcher Fall ist dann gegeben, wenn ein Organ des SVerwKs außerhalb seines Wirkungskreises, in Erfüllung einer vom Staate übertragenen Aufgabe, handelt. Die Folgen davon treten insbesondere in der speziellen Stellung jenes Organs dem Staate gegenüber in Erscheinung, denn solange jenes in staatlichem Auftrage handelt, ist es staatliches Organ. Demnach sind zwei verschiedene Verhältnisse zu unterscheiden, das Verhältnis des Organs zum SVerwK einerseits und dasjenige zum Staate andererseits. Grundlegend ist das Erstere, denn mit seinem Untergang fällt auch das

---

[97] Walthard S. 36.
[98] bes. Blodig S. 40 f.
[99] § 4/II.

Zweite, welches sich infolgedessen lediglich als ein Akzessorisches charakterisiert.

VII. Die Aufgaben.

Die Aufgaben des Selbstverwaltungskörpers treten in den Betätigungen in Erscheinung, die sich aus seiner Autonomie ergeben. Demnach stimmt sein Wirkungskreis mit demjenigen der Gemeinde überein (§ 4/II, III), den man den »eigenen Wirkungskreis« der Gemeinde nennt. Die einzelnen Sachgebiete der Autonomie werden unten zu erörtern sein: § 7/V, VII und § 9/V, VII.

2. ABSCHNITT.

Die Gemeinden und die Bezirke als Selbstverwaltungskörper.

1. Kapitel:

Die Gemeinde.

§ 6.

Die heutige Gemeinde.

Wie oben in der geschichtlichen Entwicklung der Gemeinden dargestellt wurde, charakterisiert sich die schwyzerische Gemeinde grundsätzlich als Einheitsgemeinde. In nur wenigen Gemeinden besteht die Trennung zwischen dem politischen und dem kirchlichen Element (§ 3).

Das Gemeindewesen hat seine Regelung nicht, wie in andern Kantonen, in einem besondern »Gesetz über das Gemeindewesen« erhalten, sondern Grundzüge und nähere Ausführungen sind in Verfassung, Gesetzen und Verordnungen zerstreut vorzufinden. Dieser Zustand ist das Ergebnis des Verfahrens des Jahres 1848. Die damals geschaffene Verfassung führte die Gemeinden ein. Diese hatten bis anhin weder tatsächlich noch rechtlich eine lebensfähige Organisation besessen. Deshalb wurden in der Verfassung, in kantonalen Gesetzen und in Verordnungen zugleich für sämtliche Gemeinden die die kommunalen Verhältnisse betreffenden Fragen geregelt. Dabei beschränkten sich diese Gesetze und Verordnungen nicht nur auf die Festlegung von Grundsätzen, sondern sie schenkten ihre Aufmerksamkeit auch Fragen von geringer Bedeutung. Diese kantonalen Gesetze und Verordnungen erfuhren im Laufe der Zeit noch weitere Ergänzungen. Diese Art und Weise, das Gemeindewesen zu regeln, brachte es mit sich, daß die einzelnen Gemeinden in der Bestimmung ihrer eigenen Organisation äußerst wenig Freiheit besaßen. Diese Tatsache tritt besonders deutlich bei der Betrachtung der Gemeindeautonomie (§ 7/V) in Erscheinung, indem sich hier das Fehlen der ausdrücklichen Gewährleistung dieses kommunalen Grundrechtes so bemerkbar macht, daß oft nur noch von einer Scheinautonomie gesprochen werden kann.

Neben den Verfassungsbestimmungen, die sich in der Hauptsache auf die Organisation der Gemeinden und die Kompetenzabgrenzung der Gemeindeorgane beziehen, sind folgende Gesetze und Verordnungen für das Gemeindewesen von besonderer Wichtigkeit (SRB No. 45—54): Ge-

setz über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 13. Februar 1906, Vo über den Kommunaluntersuch vom 31. März 1921, VO über die Genehmigung von Statuten und Reglementen durch den Regierungsrat vom 18. November 1933, VO über die Prüfung der Bewerber um die Stelle eines Notar-, Bezirks- und Gemeindeschreibers vom 11. Februar 1851.

§ 7.

Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper.

I. Wesen und Bedeutung.

Der Gemeinde kommt in geographischer Beziehung einige Bedeutung zu, indem sie die Fläche bezeichnet, die ihr vom Staatsgebiet zukommt. Die Bezeichnung der Gemeinden ist aber nicht das Ergebnis der geographischen Gestaltung des Kantons Schwyz[1], sondern das der historischen Entwicklung[2]. Gemäß § 23 KV ist der Kanton Schwyz in 6 Bezirke und 30 Gemeinden eingeteilt, die zusammen das Kantonsgebiet ausmachen.

In staatsrechtlich-politischer Beziehung kommt der Gemeinde eine zweifache Bedeutung zu, indem sie einerseits bestimmten Personenkreisen ihrer Bevölkerung das Stimmrecht verschafft[3] und andererseits, gemäß § 91 lit. g KV das Gemeindebürgerrecht erteilt, das gemäß Art. 43/1 BV die Grundlage des Staatsbürgerrechts überhaupt bildet.

Die Gemeinde besitzt gemäß ZGB Art. 52/2 und Art. 59/1 die juristische Persönlichkeit des öffentlichen und des Privatrechts. Die ihr daher zukommende Rechtsfähigkeit ermöglicht ihr die freie Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr, wobei sie aber die Schranken des Gemeinderechts zu beobachten hat[4].

Der eigentliche Zweck der Gemeinde entspringt aus ihrer Stellung als Glied des staatlichen Verwaltungsorganismus. Diese Stellung kommt ihr infolge ihrer besondern Aufgabe, öffentliche Verwaltung durchzuführen, zu. Damit ist aber nicht gesagt, daß sie als solches selbst staatliches Organ sei. Dies ist sie nur insoweit, als sie nicht Selbstverwaltungskörper ist, als sie nicht-autonome Verwaltung durchführt.

II. Bestand und Untergang.

Die schwyzerische Kantonsverfassung legt im II. Titel die Gebietseinteilung fest und führt im § 23 die einzelnen Gemeinden namentlich auf.

---

[1] Ausnahmen z. B. Gemeinde Muotathal und Riemenstalden.
[2] Vergl. oben § 2.
[3] KV §§ 70 und 90. Unten § 7/IV.
[4] Vergl. Blumenstein: Das neue bernische Gemeinderecht in der Monatsschrift für bern. Verw. und Not'wesen XVI/1 ff.

Die Bedeutung dieser Aufzählung liegt in der Kenntnisnahme des Zustandes, wie er sich zur Zeit der Verfassungsrevision vom 23. Oktober 1898 darstellte. Es kann ihr nicht die Meinung beigemessen werden, dadurch den aufgezählten Gemeinden den Bestand in territorialer Beziehung zu garantieren, wie dies etwa im § 13/1 KV mit Bezug auf die »Art und Weise der Benutzung und Verwaltung ihrer Güter« getan wird.

Die Gemeinden bilden in geographischer und administrativer Beziehung die Einteilung des Kantonsgebiets und sie stellen einen zur Vollständigkeit notwendigen Bestandteil der gesamten, staatlichen Organisation dar. Als Glieder dieser Organisation dienen die Gemeinden aber dem Kanton, dem dadurch sein Bestand, seine Fortentwicklung und die Erreichung seines Ziels ermöglicht wird. Die Ausgestaltung dieser Organisation ist deshalb eine rein staatliche Angelegenheit, wie jede andere Frage der innern Verwaltung des Staates. Es kann deshalb jede, den Bestand einer Gemeinde berührende Frage nicht ihr selbst zur Entscheidung überlassen werden.

Der Bestand einer Gemeinde kann durch Trennung und durch Vereinigung mit einer schon bestehenden Gemeinde bedroht werden. Dies ist aber nicht schon bei jeder Grenzveränderung der Fall[5], sondern erst, wenn dadurch eine Gemeinde in ihren Lebensinteressen beeinträchtigt wird und infolgedessen organisatorische Veränderungen vorzunehmen hat.

Die KV gestattet in § 30/4 die Bildung neuer Gemeinden durch Trennung oder Vereinigung schon bestehender auf dem Wege der Gesetzgebung. Indem so der Weg der Gesetzgebung beschritten werden muß, wird die Entscheidung über den Bestand einer Gemeinde letzten Endes in die Hände des Volkes gelegt, denn »Gesetzesentwürfe werden vom Kantonsrate in ein- oder zweimaliger Beratung vorbereitet und sodann der Volksabstimmung unterstellt« (§ 30/1 KV). Aber auch in dem Falle, wo vom »Kantonsrate auf gewichtige Gründe hin und auf Antrag des Regierungsrates in der Form eines Gesetzesvorschlages die Trennung einer Gemeinde vorgenommen wird, ist ebenfalls die Genehmigung des Volkes einzuholen« (§ 30/3 und 2 KV)[6].

III. Gebiet und Gebietshoheit.

1. Jeder Gemeinde kommt ein bestimmt abgegrenztes Stück des Staatsgebietes zu. Aber weder die Verfassung noch ein Gesetz bezeichnet den Verlauf der Gemeindegrenzen. Die Verfassung hat einzig unter dem Titel

[5] z. B. Geradelegung von krummen Grenzen. Vergl. VO betr. Durchführung der Vermarkung und Grundbuchvermessung v. 25. Febr. 24. SRB No. 329 § 15.

[6] Lit. Blumenstein: in Monatsschrift Bd. XVI Das neue bernische Gemeinderecht. Bd. XVIII Die Stellung der bern. Gemeinden im Eingemeindungsverfahren S. 209 ff. KV Solothurn Art. 53 und BGE XXVII/I No. 55.

»Gebietseinteilung« die einzelnen Gemeinden namentlich aufgezählt. Die heutige Gestalt der Gemeinden in territorialer Beziehung ist vielmehr das Produkt der historischen Entwicklung. Die Bereinigung vorhandener Grenzstreitigkeiten wurde durch einen »Beschluß des Kantonsrates über Festsetzung streitiger Gemeindegrenzen« vom 24. Mai 1872[7] in die Wege geleitet. Die Einführung des ZGB brachte die Notwendigkeit mit sich, das kantonale Grundbuchrecht an das neue Recht anzupassen[8]. Die »VO betr. die Vermarkung und Grundbuchvermessung des Kts. Schwyz« vom 25. Februar 1924[9] sieht bis spätestens 1971 (§ 2) die Vermessung aller Gemeinden des Kantons vor (§ 1). Mit der Durchführung dieses Vermessungswerkes werden die Grenzen grundbuchlich festgelegt und so jedes Gemeindegebiet genau umschrieben.

Die Veränderung des Gemeindegebietes hat, sofern diese aus einer Trennung oder Vereinigung bestehender Gemeinden resultiert, auf dem Wege der Gesetzgebung zu geschehen[10]. Handelt es sich jedoch lediglich um die Verlegung von (Bezirks- und) Gemeindegrenzen, um dadurch eine Verbesserung der bestehenden Vermarkung zu erreichen, so ist dafür die Genehmigung des Regierungsrates einzuholen[11].

2. In anderer Beziehung bezeichnet das Gemeindegebiet die räumlichen Grenzen, innerhalb deren die Gemeinde ihre hoheitliche Macht[12] zur Entfaltung bringen darf. Diese ist immer eine delegierte, eine vom Staate abgeleitet, der sie nach bestimmten Richtungen abgibt. Wohl am eindrücklichsten tritt diese sog. gemeindliche Gebietshoheit in der Befugnis, Steuern zu erheben[13] und in der Polizeihoheit in Erscheinung.

IV. Bevölkerung und Zugehörigkeit.

Da die Gemeinde des Kantons Schwyz grundsätzlich den Typus der Einheitsgemeinde[14] verkörpert, umfaßt ihre Bevölkerung alle Personenkreise, denen die Rechtsordnung die Qualität, Bevölkerung zu sein, beilegt. Im Gegensatz dazu weisen die Bevölkerungen der Gemeinden anderer Kantone[15] eine andere Zusammensetzung auf. Diese ist auf das Bestehen mehrerer, selbständiger Gemeinden zurückzuführen. Hier besitzt jede Gemeindeart ihre entsprechende Bevölkerung: Die Bürgergemeinde umfaßt sämtliche Bürger, die Einwohnergemeinde sämtliche Einwohner,

---

[7] SRB No. 52.
[8] ZGB Uebergangsbestimmungen Art. 52/2. Kant. EG zum ZGB § 267, SRB No. 75.
[9] SRB No. 329.
[10] Vergl. oben II.
[11] SRB No. 329 § 15/2.
[12] Gebietshoheit, vergl. oben über den Begriff § 5/III/2.
[13] Unten VIII/1 b und VII/2 e.
[14] Vergl. oben § 3/II.
[15] z. B. Zürcher- und Bernergruppe.

die Kirchgemeinde sämtliche Kirchgenossen usw. Dabei basiert die Zugehörigkeit zu einer Gemeinde jedesmal auf einem andern Erfordernis.

Die Zugehörigkeit[16] zu einer Gemeinde ist einmal ein tatsächliches Verhältnis, in das eine Person durch bloßes Betreten des Gemeindegebiets, »aufgenommen« wird. Alle so auf dem Gemeindegebiet anwesenden Personen bilden die Gemeindebevölkerung schlechthin. Die Rechtsordnung trifft darunter eine Auslese, indem sie verschiedene Personenklassen bildet und diese zur sog. Aktivbürgerschaft zusammenfaßt, zur »Bürger«schaft, die mit dem Stimmrecht begabt ist. Die Zugehörigkeit zu dieser Aktivbürgerschaft wird dadurch begründet, daß eine Person in ein bestimmtes Verhältnis zu einer Gemeinde tritt: entweder als Bürger, Niedergelassener oder Aufenthälter. Diese unterschiedliche Intensität der Zugehörigkeit bildet die Grundlage für die Stimmberechtigung[17]. Die Differenzierung liegt darin, daß für jede Personenklasse der Inhalt des Stimmrechts und der Beginn der Stimmrechtsausübung andere sein können.

Auf Grund seiner Gebietshoheit und unter Beobachtung der Vorschriften der BV, Art. 43 ff, kann jeder Kanton selbst bestimmen, wem die Niederlassung oder der Aufenthalt auf dem Kantonsgebiet und die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte zu gestatten sei[18]. Der kantonale Gesetzgeber hat hauptsächlich zu berücksichtigen, daß die BV in Art. 45/1 jedem Schweizerbürger das Recht einräumt, »sich innerhalb des Schweizerischen Gebiets an jedem Ort niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt« und, daß er in kantonalen und Gemeindeangelegenehiten das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten erwirbt (BV Art. 43/5). Es ist dies das Mindestmaß der den Niedergelassenen verfassungsmäßig zustehenden öffentlichen Rechte[19].

Unter (teilweiser) Berücksichtigung dieser bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften[20] hat die kantonal-schwyzerische Gesetzgebung folgende Unterscheidungen geschaffen: Gemeindebürger, (Kantonsbürger[21]), Niedergelassene, Aufenthälter (und vorübergehende Aufenthälter und Durchreisende[22]).

1. Der Gemeindebürger und das Gemeindebürgerecht.

Der Gemeindebürger mit Wohnsitz in der Heimatgemeinde. Als Gemeindebürger ist diejenige Person zu betrachten, die sich als im Besitze

---

[16] Vergl. oben § 5/IV allgemeine Ausführungen.
[17] Abstimmungs-VO § 2, SRB No. 24.
[18] Fleiner: Bundesstaatsrecht S. 119 ff.
[19] l.c. S. 128.
[20] VO über Niederlassung und Aufenthalt vom 25. Nov. 1890, SRB No. 20.
[21] KV § 4.
[22] ohne aber zur Aktivbürgerschaft einer Gemeinde zu gehören.

eines Gemeindebürgerrechts ausweisen kann[23]. Die Eigenschaft, Gemeindebürger zu sein, behält sie in jedem Falle, gleichgültig, ob sie ortsanwesend oder ortsfern sei. In staatspolitischer Beziehung hat aber nur die ortsanwesende Person für die Gemeinde Bedeutung, während die ortsabwesende Person auf die Ausübung ihrer staatsbürgerlichen Rechte verzichten muß[24]. Der ortsferne Gemeindebürger erhält im Verarmungsfalle für die Gemeinde wieder direkte Bedeutung, da jener dann die gesetzliche Möglichkeit hat, sich um Unterstützung oder Aufnahme an sie zu wenden. Als Armengenossiger ist er aber gemäß § 70 lit. c KV für die Gemeindebevölkerung als Aktivbürgerschaft als nicht existent zu betrachten, indem er von der Stimmberechtigung ausgeschlossen ist.

Das Gemeindebürgerrecht. Dieses ist insofern von besonderer Wichtigkeit, als sein Erwerb die Voraussetzung für die Erlangung des (Bezirks-) Kantons- und Schweizerbürgerrechts ist. Es kann aus zivil-[25] und öffentlichrechtlichen[26] Gründen erworben werden und auch aus eben solchen Gründen[27] wieder verloren werden. Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts obliegt gemäß § 91 lit. g KV der Gemeindeversammlung, die dessen Erteilung frei nach ihrem Willen beschließen oder verweigern kann. Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts und das notwendige Verfahren für die Entlassung aus demselben werden gänzlich vom kantonalen Recht geregelt. Die Gemeinde ist in der Bestimmung der Verwendung der vom Einzubürgernden zu entrichtenden Einbürgerungstaxe nicht frei, denn gemäß Kantonsratsbeschluß[28] dürfen die Einbürgerungstaxen »nicht in laufender Rechnung verwendet werden, sondern es sind dieselben für Armenzwecke zu fondieren«.

Der Gemeindebürger mit Wohnsitz in einer fremden Gemeinde, der sog. Kantonsbürger. Grundsätzlich genießen im Kanton Schwyz alle (Kantons-[29]) Bürger gleiche staatsbürgerliche Rechte[30]. In der Ausübung derselben sind sie jedoch den Bürgern einer solchen Gemeinde, in der sie nicht heimatberechtigt sind, nicht gleichgestellt. Die nichtheimatberechtigten Einwohner einer Gemeinde unterscheiden sich gemäß VO über Niederlassung und Aufenthalt (§ 1) in Niedergelassene und Aufenthäl-

---

[23] und gemäß § 8a der ArmenVO des Kt. Schwyz vom 12. Febr. 1851 (gelten als heimatrechtig einer Gemeinde) diejenigen, »welche aus derselben abstammen oder von jeher dort gewohnt haben«. SRB No. 161.

[24] in der Heimatgemeinde! VO über Niederl. und Auf. SRB No. 20 § 17.

[25] ZGB Art. 161/1, 270, 303, 323, 324, 325, 260.

[26] Naturalisation. »Vorschriften über den Bürgerrechtserwerb« vom 1. April 1921 SRB No. 17. »BG betr. den Erwerb des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe« vom 25. Juni 1903. Schneider I/59. »VO über das Verfahren betr. Entlassung aus dem Staatsverband des Kt. Schwyz« vom 2. März 1853. SRB No. 19.

[27] Tod. ZGB Art. 161/1, 263.

[28] Beschluß betr. Einzahlung und Verwendung der Einbürgerungstaxen vom 3. Dez. 1915. SRB No. 18, Ziff. 1 lit. a.

[29] BGE 30 I 670.

[30] KV § 4.

ter, zu denen auch die Kantonsbürger (aber nicht-Gemeindebürger) gehören. Als Kantonsbürger nehmen sie aber eine besondere Stellung ein, indem sie in mancher Beziehung besser gestellt sind als die Niedergelassenen. Die Besserstellung bezieht sich durchwegs auf eine Bevorzugung hinsichtlich des Beginns der Stimmrechtsausübung. In Kantons- und Gemeindeangelegenheiten erwerben die Niedergelassenen-Kantonsbürger das Stimmrecht in der Niederlassungsgemeinde mit dem Tage der Erteilung der Niederlassungsbewilligung[31]. Bei Kantonsratswahlen jedoch ist zur Ausübung des Stimmrechts eine Niederlassung von drei Monaten notwendig[32]. Dagegen erhalten Kantonsbürger als Aufenthälter ihr Stimmrecht in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten bei Abstimmungen über Gesetzesvorlagen mit dem Datum der erhaltenen Aufenthaltsbewilligung und in andern Fällen nach Verfluß von 3 Monaten von der Aufenthaltsbewilligung an gerechnet[33]. Diejenigen Niedergelassenen- und Aufenthälter-Kantonsbürger, die in ihrer Wohngemeinde noch nicht stimmberechtigt sind, können jedoch bei Kantonsratswahlen in derjenigen Gemeinde im Kanton und bei Bezirksratswahlen in derjenigen Gemeinde im Bezirk ihr Stimmrecht ausüben, wo sie zuletzt stimmberechtigt waren[34].

2. Der Niedergelassene.

Als Niedergelassener ist diejenige Person zu bezeichnen, die in einer Gemeinde ihren Wohnsitz hat, in der sie nicht heimatberechtigt ist. Dasselbe gilt für den Aufenthälter.

Gemäß § 2 der »VO über Niederlassung und Aufenthalt« vom 25. November 1890[36] ist Niedergelassener[37], »wer in einer Gemeinde des Kantons, in der er nicht Bürger ist, seinen Wohnsitz nimmt und entweder einen eigenen Haushalt führt oder einen Beruf oder ein Gewerbe auf eigene Rechnung betreibt; wer in eigenem oder fremdem Namen in einer Gemeinde, in der er nicht Bürger ist, eine Warenniederlage hält«. Befindet sich eine Person in einem solchen Falle, so unterliegt sie der Verpflichtung, sofort bei der Wohnsitznahme in der Gemeinde, unter Vorlage der Ausweisschriften[38] um die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nachzusuchen[39]. Der niedergelassene Schweizerbürger genießt an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesem auch alle Rechte der Gemeindebürger[40].

---

[31] § 16/2 Niederl. und Aufenth.-VO.
[32] l.c. am Ende.
[33] § 27 VO.
[34] AbstimmungsVO § 6/2, Verfahren § 6/3, vergl. KV § 70 lit. g.
[36] SRB No. 20.
[37] Vergl. unten Ziff. 4.
[38] § 4/1 und § 11/1 der VO über Niederl- und Aufenth.
[39] § 8/1 der VO.
[40] BV Art. 43/4 und § 16/1 und Vorbehalt: Der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in solchen Angelegenheiten sind jedoch hiervon ausgenommen.

Der Niedergelassene (und Aufenthälter) erhält bei eidgenössischen Abstimmungen das Stimmrecht mit dem erfüllten 20. Altersjahr[41], bei Abstimmungen in kantonalen Angelegenheiten und bei Wahlen der Bezirke und Gemeinden mit dem erfüllten 18. Altersjahr[42]. Das Recht zur Ausübung des Stimmrechts erhält er bei Abstimmungen über eidgenössische und kantonale Gesetzesvorlagen mit dem Datum der erhaltenen Niederlassungsbewilligung, bei Kantonsratswahlen, sowie bei Wahlen der Bezirke und Gemeinden, nach einer Frist von drei Monaten von der erhaltenen Niederlassungsbewilligung an gerechnet[43].

Die Regelung des Verfahrens der Einholung[44], der Zurückziehung[45], die Folgen der Nichteinholung[46] der gesetzlich vorgeschriebenen Niederlassungsbewilligung, die Fälle der Verweigerung ihrer Erteilung sowie die Bestimmung der Ausnahmen[47] sind ausschließlich von der kantonalen Gesetzgebung[48] festgelegt worden.

Die besondern Verhältnisse bezüglich der Ausländer sind geregelt durch Vorschriften des Bundes: BG über Aufenthalt und Niederlassung vom 26. März 1931 und Vollziehungsverordnung vom 5. Mai 1933.

3. Der Aufenthälter.

Als Aufenthälter wird jene Person bezeichnet[49] (Schweizer- oder Kantonsbürger und Ausländer), »welche sich in einer Gemeinde des Kantons, in der sie nicht Bürger ist, aufhalten will, ohne die Eigenschaften zu besitzen, die den Begriff der Niederlassung bilden«, § 2. Diese Eigenschaften sind: »Wohnsitznahme« und Führung eines eigenen Haushalts, eines Berufs oder eines Gewerbes auf eigene Rechnung, Halten einer Warenniederlage, sei es in eigenem, sei es in fremdem Namen[50]. Der Aufenthälter ist oft der Gemeindeeinwohner, dessen Gründe der Anwesenheit nicht auf eine allzugroße Dauer des Verbleibens schließen lassen. Er ist daher von der Gesetzgebung, verglichen mit dem Niedergelassenen, insofern besser gestellt, als er für die Aufenthaltsbewilligung eine geringere Gebühr[51] zu entrichten hat. Gleich ist seine Stellung mit Bezug auf den Beginn seiner Stimmberechtigung[52]. Diese beginnt grund-

---

41 BV Art. 74 und AbstimmungsVO § 5 und KV § 70.
42 AbstimmungsVO § 4.
43 AbstimmungsVO § 6a. b.
44 § 8 der Niederl.-VO.
45 § 21 der VO cit.
46 §§ 10 und 30/3 der VO.
47 § 9 der VO: Hausierer, Handelsreisende und Kurgäste.
48 SRB No. 20.
49 NiederlassungsVO § 22/1.
50 § 2a und b der VO.
51 § 30/1 der VO: Niederlassung Fr. 3.10, Aufenthalt Fr. 1.10.
52 Vergl. oben Ziff. 3. AbstimmungsVO §§ 2/2, 2/1, 4/1.

sätzlich mit dem Zeitpunkt der erhaltenen Aufenthaltsbewilligung; bei Abstimmungen in eidgenössischen Angelegenheiten mit dem erfüllten 20. Altersjahr, in kantonalen Angelegenheiten mit dem erfüllten 18. Altersjahr. Eine wesentlich andere Stellung nimmt der Aufenthälter mit Rücksicht auf den Beginn der Stimmrechtsausübung ein. Dazu befugt ist er in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten[53], sofern er Schweizerbürger ist, nach einem einjährigen Aufenthalt in der Gemeinde[54]; bei Abstimmungen über eidgenössische und kantonale Gesetzesvorlagen und bei Nationalrats- und Ständeratswahlen (Vgl. § 5 der VO) mit dem Datum der erhaltenen Aufenthaltsbewilligung und bei Kantonsratswahlen, sowie bei Wahlen der Bezirke und Gemeinden nach einer Frist von 3 Monaten von der erhaltenen Aufenthaltsbewilligung an gerechnet[55]. Von der Stimmfähigkeit gänzlich ausgeschlossen sind die Ausländer[56].

Treffen für eine Person die Voraussetzungen zu, die sie zum Aufenthälter stempeln, so hat sie innert längstens 14 Tagen nach Ankunft in der Gemeinde eine Aufenthaltsbewilligung einzuholen und zu diesem Zwecke ihre Ausweisschriften[57] abzugeben. Den Entscheid über die Bewilligung des Aufenthaltes erteilt der Gemeindepräsident[58]. Die Regelung des Verfahrens der Einholung[59], der Zurückziehung[60], die Folgen der Nichteinholung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufenthaltsbewilligung und die Ausnahmen[61] sind ausschließlich vom kantonalen Rechte geordnet worden[62].

Die Festsetzung der rechtlichen Verhältnisse[63] des Niedergelassenen und des Aufenthälters ist Sache des kantonalen Rechts[64]. Die kantonalen Normen widersprechen oft denjenigen der BV Art. 43 ff, indem regelmäßig der Status des Aufenthälters als zu stiefmütterlich mit Rechten begabt ist. Dieser braucht sich aber die Behandlung als Aufenthälter nicht gefallen zu lassen und kann gleichwohl eine Niederlassungsbewilligung verlangen[65], auch wenn er die kantonalrechtlichen Voraussetzungen für den Niedergelassenen nicht erfüllt, denn »jeder Schweizerbürger hat das Recht, sich im Gebiete des Kantons Schwyz an jedem Orte nieder-

[53] § 27 VO.
[54] AbstimmungsVO § 5 lit. f.
[55] AbstimmungsVO § 6/a, b.
[56] KV § 70 lit. e.
[57] §§ 22, 24, 25 der VO.
[58] Niederl. § 25, Aufenth. § 25/2.
[59] §§ 22, 24, 25 der VO.
[60] § 21 (und § 28) der VO.
[61] § 22/2 der VO.
[62] SRB No. 20.
[63] BV Art. 47.
[64] Salis Bd. II No. 365.
[65] Salis Bd. II No. 367.
[66] § 4 der NiederlassungsVO, BV Art. 45. Vergl. § 2 Anm. 4 der VO, SRB No. 20.

zulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt«[66].

Ueber die Stellung der Ausländer vgl. oben 2 a. E.

V. Die Autonomie.

1. Allgemeines.

Aus dem Begriff des Selbstverwaltungskörpers kann mit Bezug auf die Autonomie nicht mehr entnommen werden, als daß sie dem SVerwK wesensmäßig zukommt. Es ist darin aber nichts ausgesagt über Inhalt und Umfang der Autonomie. In der Regel stellen die Kantonsverfassungen oder die Gesetze über das Gemeindewesen (Vgl. § 6) Bestimmungen auf, die sich näher mit der Autonomie befassen. Dabei sind verschiedene Umschreibungsarten festzustellen. Diese bewegen sich von ganz allgemeingehaltenen Bestimmungen, die den Gemeinden Autonomie schlechthin gewährleisten[67], zu immer spezielleren, die ihnen lediglich noch Autonomie in einer bestimmten Richtung zusprechen.

Die schwyzerische Gesetzgebung gewährleistet den Gemeinden Autonomie nicht durch eine allgemeine, verfassungsmäßige Delegationsnorm, sondern verschiedene Rechtsquellen statten sie nach mehreren Richtungen mit Autonomie aus. Solche Rechtsquellen sind die Verfassung, Gesetze und Verordnungen.

Die Autonomie, die der schwyzerischen Gemeinde durch die Verfassung zukommt, basiert auf dem § 13, der die »Unverletzlichkeit des Eigentums gewährleistet« und »jeder Gemeinde ... auch die Verwaltung und die Befugnis, die Art und Weise der Benutzung und der Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen« zusichert. Daraus ergibt sich, daß die der Gemeinde verfassungsmäßig zustehende Autonomie, vermögensrechtlicher Natur ist, d. h. die Gemeinde führt verfassungsmäßig autonome Verwaltung bezüglich ihrer vermögensrechtlichen Verhältnisse.

Eine besondere Bedeutung kommt dem § 97 KV zu[68]. Er beginnt einleitend »dem Gemeinderat steht zu« und fährt dann in der Aufzählung der einzelnen Materien fort. Er ist zunächst eine Zuständigkeitsvorschrift, die eine Abgrenzung der Befugnisse des Gemeinderates von denjenigen anderer Gemeindeorgane vornimmt (RBR 1929/39). Weiter kommt diesem § aber auch die Bedeutung zu, daß er durch die Statuierung der einzelnen Sachgebiete der Zuständigkeit einen Anspruch der Gemeinden begründet, in deren Durchführung auch wirklich zuständig zu sein. Dies

[67] z. B. Kt. Schaffhausen. Gesetz über das Gemeindewesen: § 2 »Die Gemeinden ordnen innerhalb der Schranken der Verfassung, Gesetze, VOen und Dekrete ihre Angelegenheiten selbständig. Sie sind befugt, ihre Einrichtungen durch bes. Gemeindeverfassungen, Ordnungen und Reglemente zu regeln, ebenso Steuern zu erheben im Falle des Bedürfnisses«.

[68] Betrifft auch § 91 KV.

gilt aber nicht für jede Materie in gleichem Maße[69]. Mit Bezug auf das Straßenwesen steht dem Gemeinderat ausdrücklich »Leitung und Durchführung« desselben zu, sowie »die Aufsicht über die zum öffentlichen Gebrauche bestimmten Verbindungs- und Nebenstraßen, sowie die öffentlichen Fuß- und Winterwege« § 97 lit. h KV. Ein Eingriff der staatlichen Behörden in die vom zuständigen Gemeindeorgan darüber getroffenen Verfügungen wäre deshalb nur zulässig, wenn es sich durch allgemeinere staatliche Interessen rechtfertigen ließe oder aus dem Gesichtspunkt der Aufsicht über die Gemeinden bei Verstößen gegen die Regeln einer ordentlichen Gemeindeverwaltung (RBR 1932/112 f). Demgemäß handelt es sich hier um verfassungsmäßige Autonomie, die zu wahren dem Gemeinderat zusteht.

Der Umfang der Autonomie wird aber durch verschiedene Bestimmungen aus Gesetzen und Verordnungen nach andern Richtungen noch erweitert. Diese beziehen sich auf die organisatorische und verwaltungsrechtliche Autonomie, indem sie die Gemeinden für ihr Gebiet als zuständig erklären, eine bestimmte Verwaltungsangelegenheit selbst durch Normsetzung zu regeln und mit einer eigenen Organisation durchzuführen. Dabei handelt es sich immer um Materien, die sich ihrer Natur nach zu einer Regelung auf dem beschränkten Gebiet der Gemeinde überhaupt eignen und die nicht eine einheitliche Ordnung für das ganze Kantonsgebiet erfordern. Die Gemeinden erlassen ihre Bestimmungen in Reglementen, Statuten und Verordnungen. Zum Erlaß selbst sind sie entweder berechtigt oder verpflichtet. Die Verpflichtung zum Erlaß nimmt der Gemeinde ihre Entschlußfreiheit mit Bezug auf den Erlaß, beläßt sie ihr aber mit Bezug auf den Inhalt. Die Bedeutung der verfassungsmäßig zugesicherten Autonomie[70] liegt darin, daß diese nur durch Verfassungsänderung, die durch Gesetze und Verordnungen delegierte Autonomie, auf dem Wege der Gesetzgebung (-esänderung) oder des Verordnungserlasses entzogen, eingeschränkt oder erweitert werden kann. Ein Fall der Beschränkung der statutarischen Gemeindeautonomie bildete der Erlaß der kantonalen FeuerpolizeiVO[71] vom 27. Mai 1925, denn mit Inkrafttreten dieser Verordnung wurden »alle damit in Widerspruch stehenden feuerpolizeilichen Reglemente der Gemeinden aufgehoben«, § 26/2.

2. Die Gliederung der Autonomie.

Die schwyzerische Gemeinde besitzt Autonomie in vermögensrechtlicher, organisatorischer und verwaltungsrechtlicher Beziehung.

a) Die vermögensrechtliche Autonomie. Sie besteht darin, daß der

---

[69] Unten VII/2.
[70] Unten 2a aE.
[71] Jetzt FeuerpolizeiVO v. 23. Nov. 1938.

Gemeinde ihr Vermögen als Privateigentum gewährleistet wird und ihr auch die ausschließliche Verwaltung desselben zusteht. Diesen Grundsatz spricht die Verfassung in § 13/1 aus[72] und sichert außerdem jeder Gemeinde noch ausdrücklich die Befugnis zu, auch die »Art und Weise der Benutzung und der Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen«; d. h. daß die Gemeinde berechtigt ist, die Art und Weise der Benutzung und der Verwaltung ihrer Güter nach ihrem eigenen Willen zu regeln. In Wirklichkeit steht ihr aber diese Autonomie bloß als Autonomie an sich zu, indem das kantonale Recht durch Gesetze und Verordnungen Bestimmungen aufgestellt hat, die so sehr Einzelheiten regeln, daß von der Befugnis autonomer Willensbildung wenig übrig bleibt. Ein Ventil, das der Gemeinde noch einige Selbständigkeit gestattet, liegt in der Befugnis »die Benutzung ... ihrer Güter selbst zu bestimmen«. Das Ventil spielt aber nur, sofern es nicht durch kantonale Bestimmungen gehemmt ist. Ueber den Spielraum vergleiche unten VII/1 c, selbstgewählte Aufgaben der Gemeinde[73].

Das wichtigste kantonale Gesetz, das sich mit der Art und Weise der Benutzung und Verwaltung (Vermögensverwaltung) der Gemeindegüter befaßt, ist das sehr detailhafte »Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke« vom 13. Februar 1906[74]. Außerdem finden sich noch in zahlreichen andern Gesetzen und Verordnungen Vorschriften, die das oben zitierte Gesetz ergänzen[75]. Die Einschränkungen sind empfindliche, da sie sich nicht nur nach gewissen Richtungen hin verbindlich äußern, sondern überhaupt das ganze Gebiet der Finanzverwaltung durchdringen.

Neben Vorschriften bezüglich der Verwaltung im allgemeinen finden sich solche über das Rechnungswesen, die Gemeindeausgaben, die Obliegenheiten der Rechnungskommission und die Aufsichtgewalt des Regierungsrates.

Die Vorschriften bezüglich der »Verwaltung im allgemeinen« (§§ 1 bis 12) befassen sich mit den Grundsätzen, die die Erhaltung und Vermehrung des Gemeindevermögens anstreben. Sie sind im wesentlichen auf die Bestimmungen zurückzuführen, welche die »Unveräußerlichkeit des Fondsvermögens der Gemeinde« und die »Verwendung desselben, sowie des Ertrages, nur zum stiftungsmäßigen Zwecke« (§ 3)[76] statuieren; die die Haftung der Gemeinderatsmitglieder, sowie deren Rechts-

---

[72] § 13/1 KV »Die Verfassung gewährleistet die Unverletzlichkeit des Eigentums. Jedem Bezirk, jeder Gemeinde, sowie jeder geistlichen und weltlichen Korporation bleibt auch die Verwaltung und die Befugnis, die Art und Weise der Benutzung und der Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen gesichert«.

[73] Entscheid der Kassationsbehörde vom 18. Dez. 1939 E3.

[74] SRB No. 49.

[75] z. B. hinsichtlich der Verwendung der Armen- und Schulgüter. Vergl. oben § 7/IV Ziff. 1 aE.

[76] Aenderung des Stiftungszweckes ZGB Art. 86 und Kant. EG z. ZGB § 20 (KtRat), zweckwidrige Verwendung § 91 KV.

nachfolger, für Kapitalverluste infolge Umgehung der Vorschriften für aufzunehmende Gelder (§ 7) festsetzen (§ 9); die die Verwahrung aller Wertschriften der Fondationen, aller Stiftungs-, Eigentums-, Rechts- und Schuldtitel einer Gemeinde an einem feuersicheren Ort, festverschlossenen und trockenen Orte, in eigenen Laden mit wenistens drei Schlüsseln vorschreiben (§ 12).

Die Vorschriften über das Rechnungswesen (§§ 13—29) befassen sich im wesentlichen mit den Grundsätzen, die bei der Führung der Buchhaltung zu beobachten sind, betr. der Vorlage der Rechnungen an den Gemeinderat und von diesem an die Rechnungskommission, die Aufstellung des Budgets, der Einholung der Genehmigung der Gemeindeversammlung betreffend Voranschläge und Jahresrechnungen sämtlicher Verwaltungszweige der Gemeinde und der Einlieferung des Ausweises über den Zuwachs und Bestand der Fondationen und über den Vermögensbestand der Gemeinden, an die Aufsichtsbehörde.

Die Vorschriften über die Gemeindeausgaben (§§ 30—34) befassen sich mit der Bestreitung der ordentlichen und außerordentlichen Gemeindeausgaben, dem Verfahren, wie Anträge, welche die finanziellen Verhältnisse der Gemeinde betreffen, vor die Gemeindeversammlung zu bringen sind (§ 31 und vgl. oben § 7/V 2 b), den Mitteln, die zur Deckung der durch die Gemeindeversammlung zu beschließenden außerordentlichen Ausgaben oder Pflichtübernahmen (§ 32) und der Amortisation außerordentlicher Ausgaben (§§ 33 und 34).

Die Vorschriften bezüglich der Rechnungskommission (§§ 35—47) befassen sich mit den Grundsätzen, nach denen jene die kommunale Vermögensverwaltung zu prüfen hat und wie sie sich im Falle der Entdeckung von Unregelmäßigkeiten zu verhalten habe, sowie mit den Folgen pflichtwidrigen Verfahrens seitens der Rechnungskommission.

Die Vorschriften bezüglich der Aufsichtsgewalt des Regierungsrates (§§ 48—50) gipfeln darin, daß ihm die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinden und die Erhaltung des Vermögens derselben zusteht (§ 53 KV). Vgl. unten 3. Kap. § 10.

Es ist zwar recht begreiflich, daß der Kanton an einer gesunden und kräftigen Finanzlage seiner Gemeinden ein außerordentlich großes Interesse hat, doch harmoniert dieses Vorgehen wenig mit der verfassungsmäßigen Zusicherung der Befugnis, »die Art und Weise der Benutzung und der Verwaltung der Güter selbst zu bestimmen«, denn bei den heute bestehenden kantonalen Bestimmungen ist für eine solche kaum mehr Raum vorhanden. Zugegeben, grundsätzlich besitzt der Staat die Mittel, delegierte Autonomie nach seinem Willen auszudehnen, zu beschränken oder gar zurückzunehmen (§ 5/V). Hinsichtlich der vermögensrechtlichen Autonomie ist jedoch hier zu bedenken, daß es sich um eine Gewährleistung durch eine verfassungsmäßige Vorschrift handelt. An diese hat sich auch der Staat zu halten, denn eben auf Grund der gleichen Normen beansprucht er die Respektierung seiner Rechte.

Außerdem ist die hier in Frage stehende vermögensrechtliche Autonomie nicht nur allein als »vermögensrechtliche Autonomie an sich« gewährleistet worden, sondern sie wurde noch ausdrücklich dahin präzisiert, daß der Gemeinde auch die Befugnis zustehe, »die Art und Weise der Benutzung und Verwaltung der Güter selbst zu bestimmen«, und keine Bemerkung deutet eine Einschränkung dieser Kompetenz der Gemeinde an[77].

Die in den Gesetzen und Verordnungen bestehenden stark einschränkenden Bestimmungen sind aus historischen Gründen zu erklären. Als endlich die Verfassung von 1848 das Gemeindewesen geregelt hatte und nunmehr die feste Absicht bestand, eine lebensfähige Gemeindeorganisation einzuführen, sah sich der Staat veranlaßt, um die Verwirklichung rasch zu ermöglichen, helfend einzugreifen. Sein Hauptaugenmerk war darauf gerichtet, den Gemeinden (und Bezirken) eine geordnete und gute Finanzverwaltung zu geben. Zu diesem Zwecke erließ er die ihm notwendig erscheinenden Vorschriften, ohne aber dabei die verfassungsmäßig gewährleistete vermögensrechtliche Autonomie der Bezirke und der Gemeinden zu beobachten. Und da die maßgebenden Behörden der Verwaltungskörper in diesen kantonalen Erlassen willkommene Instruktionen für ihre Verwaltungsarbeit sahen, fand sich keine Opposition gegen die kantonal-gesetzgeberische Handlungsweise.

Die Selbständigkeit der Gemeinde findet noch nach einer andern Seite hin eine Schranke, die sich als Ausfluß des dem Staate zustehenden Aufsichtsrechtes über die Gemeinde[78] darstellt und allgemein aus der Tatsache, daß die Gemeinde schließlich nicht als selbstherrlicher Verwaltungskörper, sondern als dienendes Glied des staatlichen Verwaltungsorganismus existenzberechtigt ist. Somit rechtfertigen sich Eingriffe in die verfassungsmäßig gewährleistete Gemeindeautonomie nur beim Vorliegen von Verstößen gegen eine ordentliche Gemeindeverwaltung oder wenn es sich um die Wahrung staatlicher Interessen handelt.

b) Die organisatorische Autonomie. Sie äußert sich nach der Richtung hin, daß die Gemeinden durch ihre Reglemente im Rahmen des Gesetzes selbständig die nötigen Vorschriften zur Regelung ihrer Organisation aufzustellen befugt sind.

Diese Befugnis ist im schwyzerischen Verwaltungsrecht nirgends ausdrücklich festgelegt, vielmehr ergibt sie sich durch Ableitung aus speziellen Gesetzesbestimmungen. Manche Bestimmungen ermächtigen die Gemeinden in bestimmten Einzelfällen (§ 96 KV, Bestimmung der Zahl der Gemeinderäte), andere für ein bestimmtes, umfassendes Gebiet (Baureglement) selbst eine Regelung zu treffen[79]. In jedem Falle muß aber

[77] Vergl. oben V/1 Anm. 1.

[78] Vergl. unten 3. Kap.

[79] So wird den Gemeinden z. B. »die Befugnis eingeräumt, für ihr ganzes Gebiet oder für einzelne Teile desselben ... Bebauungspläne und Bauvorschriften mit allgemeiner Verbindlichkeit aufzustellen«, Baugesetz § 1. Ihr Inhalt kann sich u. a.

eine Gesetzesbestimmung vorhanden sein, die die Grundlage zum Erlaß eines Gemeindereglementes schafft, da eben keine allgemeine Delegationsnorm die Vermutung für diese Berechtigung schlechthin begründet. Beim Erlaß solcher Reglemente haben sich die Gemeinden in erster Linie an die Schranken der Rechtsordnung zu halten, und sie haben immer auch die delegierende Gesetzesnorm zu beobachten, denn ein Gemeindereglement (z. B. Baureglement) ist immer eine Summe von auf bestimmte örtliche Verhältnisse zugeschnittenen Bestimmungen, die sich im Rahmen gegebener Grundsätze (z. B. des kantonalen Baugesetzes) zu halten haben.

Das autonome Recht der Gemeinden kommt außer durch Gemeindereglemente auch durch Gemeindebeschlüsse zustande. Beide schaffen objektives Recht, für dessen Zustandekommen nach den allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechtes ein geordnetes Verfahren vorgesehen ist. Dem schwyzerischen Rechte können aber keine grundsätzlichen Bestimmungen entnommen werden, die die Regelung des Verfahrens für Erlaß, Abänderung und Aufhebung von Reglementen festsetzen. Einzig das kantonale Baugesetz verlangt für den Erlaß von Bauvorschriften und Bebauungsplänen ausdrücklich die Einhaltung gewisser Vorschriften[80]. Diese bestimmen, daß die vom Gemeinderat erlassenen Bauvorschriften und Bebauungspläne während 30 Tagen öffentlich aufgelegt werden, daß die Auflage bekannt gemacht wird (im Amtsblatt und sonst in ortsüblicher Weise) mit der Mitteilung, daß Einsprachen während der Auflagefrist schriftlich beim Gemeinderat anzubringen sind (§ 4), daß der Gemeinderat die Einsprachen soweit möglich durch Verständigung erledigt, hernach die Vorlagen an die Gemeindeversammlung zur Abstimmung bringt (§ 5) und, wenn die Annahme beschlossen wird, um Genehmigung des Regierungsrates nachsucht (§ 6). Die Wirksamkeit beginnt mit der regierungsrätlichen Genehmigung (§ 7). Eine Aufhebung oder Abänderung von rechtsgültigen Bauvorschriften darf

---

beziehen auf einzuhaltende Bau- und Niveaulinien, Kanalisationen, Wasserversorgung, Baupolizei.

Oder »den Gemeinderäten liegt die Pflicht ob, durch zweckentsprechende Polizeireglemente, unter Beobachtung der örtlichen Verhältnisse, für Aufrechterhaltung einer würdigen Ruhe sowohl in der Kirche als in der Nähe derselben während des Gottesdienstes zu sorgen«, Sonn- und Feiertagsverordnung § 4.

Weiter haben die Gemeinden eine den örtlichen Verhältnissen angepaßte Feuerwehrordnung und Reglemente für die Feuerschauer und Kaminfeger zu erlassen. (FeuerpolizeiVO § 21 Ziff. 4) Neu FeuerpolizeiVO vom 23. Nov. 1938 Amtsblatt des Kt. Schwyz 1938 S. 751 § 51/2, betreffend Inhalt § 51/3. Gebührenordnung § 10 SRB No. 103. Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 12. Sept. 1917 § 1, SRB No. 176. KV § 13/1 Befugnis der Gemeinden und Bezirke die Benutzung und Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen. Erlaß eines Reglements über die Erhebung von Kurtaxen, Amtsblatt 1938 S. 157.

[80] Vergl. Verfahren für das Verzeichnis öffentlicher Straßen gem. VO zur Ergänzung des Grundbuches § 3, SRB No. 84.

nur unter Beobachtung des oben dargestellten Verfahrens stattfinden (§ 9). Dieser Weg ist der einzig mögliche, um Bebauungspläne und Bauvorschriften rechtsgültig zu erlassen, abzuändern oder aufzuheben.

Aus dem speziell für den Erlaß von Bauvorschriften bestehenden Verfahren, lassen sich die notwendigen Stadien herausschälen, die allgemein beim Erlaß von Reglementen oder Vorschriften beachtet werden: Ausarbeitung, Publikation, Abstimmung und Genehmigung. Das schwyzerische Recht hat folgende Regelung getroffen:

Ausarbeitung; gemäß § 97 lit. a KV steht dem Gemeinderat die Vorbereitung und die Vollziehung der Gemeindebeschlüsse zu.

Publikation; gemäß § 31/2 des Gesetzes über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 13. Februar 1906 sind mit der Auskündigung von Gemeindeversammlungen zugleich auch die Traktanden (in ortsüblicher Weise, Abdruck eines Reglementes in einem lokalen Blatt nicht nötig, RBR 1914/123 und Abstimmungsverordnung § 15 SRB No. 20) bekannt zu machen und anzugeben, wo die Anträge und Vorlagen zur Einsicht aufliegen. Der Publikation bedürfen in erster Linie gemeinderätliche Beschlüsse von finanzieller Tragweit. Die im Drucke erscheinenden Vorlagen sollen wenigstens 8 Tage vor Abhaltung der Gemeindeversammlung unter den Stimmberechtigten verteilt sein (§ 31/3). Aus den Traktanden müssen die von der Gemeindeversammlung zu behandelnden Geschäfte ersichtlich sein. Für das Traktandum ist grundsätzlich keine besondere Form vorgesehen. Nicht wohl angängig ist es jedoch, daß ein Traktandengegenstand in unbestimmte Frageform gekleidet wird. In eine besondere Form ist ein Traktandum zu fassen, das eine Angelegenheit finanzieller Natur behandelt. Diese Form ist der Beschlussesantrag, der Antrag, über den ohne weiteres Beschluß gefaßt werden kann[81]. Er ist 8 Tage vor der Abhaltung der Gemeindeversammlung zur Einsicht der Bürger bereit zu halten. Ist ein Reglement zur Genehmigung vorzulegen und handelt es sich dabei um eine solche mit Konstitutivwirkung, so ist das in Rechtskraft getretene Reglement vom Gemeinderat auf Weisung des Regierungsrates in entsprechender Weise zu veröffentlichen (Baugesetz SRB No. 290, § 8).

Volkabstimmung (Gemeindeversammlung, Kirchgemeinde). Die Frage, ob ein Gemeindereglement, ein Gemeindestatut oder eine Gemeindeverordnung der Volksabstimmung zu unterbreiten ist oder nicht, kann mangels einer grundsätzlichen Vorschrift nur im Einzelfalle festgestellt werden. Die Unterbreitung zur Volksabstimmung ist für diejenigen Anträge gesetzlich vorgeschrieben, die die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden betreffen (finanzielle Beschlussesanträge, Voranschläge, Jahresrechnungen, § 31/2, § 32 1. c.).

---

[81] RBR 1911 S. 56 und § 31/2 Rechnungsgesetz.
[82] Natur der Genehmigung § 5/V und unten 3. Kap. § 10/V.

Genehmigung[82]. Gemäß § 1 der »VO über die Genehmigung von Statuten und Reglementen von Gemeinden durch den Regierungsrat« vom 18. November 1933, sind die Statuten und Reglemente der Genehmigung nur dann unterworfen, wenn eine Gesetzesbestimmung dies vorschreibt.

Die schwyzerische Gesetzgebung weist keine grundsätzliche Bestimmung auf mit Bezug auf die Frage der Berechtigung zur Aufnahme von Strafbestimmungen in die Gemeindereglemente. Die Gesetzgebungen anderer Kantone tun dies entweder in der Verfassung oder in den Gesetzen über das Gemeindewesen[83]. Ueber die Frage nach der Berechtigung an sich, herrscht insoweit Klarheit, als das Bundesgericht wiederholt entschieden hat[84], daß »mangels gegenteiliger Vorschriften, in der Verfassungs- oder gesetzesmäßigen Befugnis einer Behörde, Vorschriften verwaltungsrechtlicher, insbesondere polizeilicher Natur über einen bestimmten Gegenstand zu erlassen, die weitere Befugnis eingeschlossen sei, Uebertretungen dieser Vorschrift mit Strafe zu bedrohen«. Den schwyzerischen Gemeinden wird diese Kompetenz in der Regel in Verbindung der Statuierung der Berechtigung oder Verpflichtung zum Erlaß eines Reglementes ausdrücklich zugesprochen unter gleichzeitiger Festsetzung der auszufällenden Strafart sowie des Strafrahmens[85]. Im Zweifel aber, d. h. beim Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung bezüglich der Berechtigung zur Bedrohung von Uebertretungen aus Gemeindereglementen, ist die bundesgerichtliche Auffassung maßgebend. Dabei wird das Mindest- und Höchstmaß an Strafe und die Strafart zur Ausfällung gelangen, die für das betreffende Gesetz oder die betreffende Verordnung schlechthin festgesetzt wurde. Sind für Uebertretungen von Gesetzen und Verordnungen keine bestimmten Strafen ausgesetzt, so findet § 42 des »Polizeistrafgesetzes des Kt. Luzern« vom 29. November 1915[86] Anwendung, der für solche Fälle eine Geldbuße bis auf Fr. 300.— oder Gefängnisstrafe von 1—50 Tagen vorsieht. Die Gemeinden müssen die vorgeschriebenen Strafen einhalten und sie können für die Nichtbeachtung einer Vorschrift weder die Umwandlung von Geldbußen in Gefängnis[87] noch irgend eine andere Sanktion festsetzen. Die Geldbußen

---

[83] KV Bern Art. 71/2. Bernisches Gesetz über das Gemeindewesen Art. 4. Solothurnisches Gesetz über das Gemeindewesen § 8 Ziff. 2.

[84] BGE 41 I 501, 57 I 276 und bes. 63 I 15.

[85] Fälle, in denen die Gemeinden Strafbestimmungen in ihre Reglemente aufnehmen können, sind: gem. § 11/2 Baugesetz, Maximum bis Fr. 500.—. gem. § 24 FeuerpolizeiVO Fr. 5.— bis Fr. 500.— (SRB No. 256), FeuerpolizeiVO vom 23. Nov. 1938, Amtsblatt des Kt. Schwyz 1938 S. 751 § 51/3: Die Vorschrift »enthält Strafbestimmungen bei Vergehen gegen die Gemeindefeuerwehrordnung«, Strafbestimmungen § 62 der VO Gem. § 18 der VO betr. das Friedhof- und Begräbniswesen (SRB No. 243) bis Fr. 100.—.

[86] SRB No. 65.

[87] Beschluß des KtRates betr. die Vollziehung der korrektionellen Strafurteile und die Behandlung von Geldbußen vom 2. Dez. 1881 § 9, SRB No. 70.

werden im Sinne der »VO über die Verhängung von Geldbußen bei Uebertretungen allgemeiner, administrativer oder polizeilicher Gesetze und Verordnungen« vom 13. März 1857[88] ausgefällt.

c. Die verwaltungsrechtliche Autonomie. Sie besagt, daß die Gemeinden ihre Aufgaben nach Maßgabe der bestehenden Gesetze und Verordnungen selbständig durchzuführen befugt sind. Die dazu nötigen Organe können die Gemeinden (Gemeindeversammlung) aus den eigenen Aktivbürgerschaften selbst wählen (§ 91 lit. f KV). Die hier in Frage stehende Aktivbürgerschaft (die in die Gemeindebehörden und zu den Gemeindebeamtungen wahlfähigen Personen) umfaßt, nach kantonalrechtlicher Vorschrift, alle Schweizerbürger, die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind[89], d. h. welche das 18. Altersjahr erfüllt haben, in einer Gemeinde des Kantons entweder als Bürger oder als Niedergelassener oder als Aufenthälter einen gesetzlichen Wohnsitz haben und sich nicht in einem Ausnahmefall befinden[90].

Die Gemeinden genießen keine absolute Freiheit, aus dem obgenannten Personenkreis ihre Beamten frei zu bestimmen, vielmehr ist hier ihre Verwaltungsautonomie durch kantonale Vorschriften eingeschränkt worden. Es betrifft dies insbesondere den Gemeindeschreiber, indem für diesen ein spezielles Prüfungsreglement[91] geschaffen wurde. Danach kommt zur Wahlfähigkeit[92] noch das Erfordernis besonderer Fähigkeiten hinzu, dessen Vorhandensein in einer speziellen Prüfung festgestellt wird. Wahlfähig ist nur, wer diese Prüfung mit einer bestimmten Qualifikation bestanden hat (§ 5). Nunmehr steht es der Gemeinde frei, wen sie aus der Zahl der erfolgreichen Bewerber wählen will.

Die Gemeinde als Glied des staatlichen Verwaltungsorganismus bedarf zur dauernden Durchführung öffentlicher Verwaltung ständiger Beamter. Um jederzeit die Möglichkeit zu haben, die Beamtungen besetzt zu halten, besteht die verfassungsmäßige Einrichtung (§ 18 KV), dazu fähige Personen zur Uebernahme eines Amtes zu zwingen. Es hat deshalb grundsätzlich jedermann, der sich als zu einer Beamtung wahlfähig erweist, diese auf eine Amtsdauer anzunehmen und pflichtmäßig zu versehen, sofern sie ihm verfassungsmäßig durch unmittelbare Volkswahl übertragen wurde[93]. Dieser Grundsatz erleidet aber insofern einen Einbruch, als nicht alle wahlfähigen Personen schlechthin von den diesbezüglichen Vorschriften erfaßt werden. Gewisse Ausnahmebestimmungen umschreiben die nötigen Voraussetzungen zur Befreiung vom Amtszwang (§ 2). Zur wirksamen Gestaltung dieser Vorschriften hat das Gesetz für

---

[88] SRB No. 69.
[89] § 7/4 der AbstimmungsVO SRB No. 24.
[90] § 4/1 a.a.O. und § 5, KV § 70.
[91] Prüfungsreglement für Bezirks- und Gemeindeschreiber vom 3. Mai 1934, SRB No. 46 und 48.
[92] § 7/4, § 4/1 der AbstimmungsVO.
[93] Gesetz über den Amtszwang v. 27. Nov. 1929 § 1, KV § 18.

den Fall der Amtsverweigerung (§ 8) die Ausfällung von Geldbußen vorgesehen (§ 9, Fr. 100.— bis 300.—). Trotz den einschneidenden, kantonalrechtlichen Vorschriften, die bei der Wahl der Gemeindebeamten beobachtet werden müssen, behalten diese die Eigenschaft als Selbstverwaltungsbeamte bei und werden nicht etwa zu kantonalen Beamten. Es ist aber nicht ausgeschlossen, daß sie als solche auch als kantonale Beamte funktionieren, nämlich dann, wenn sie in einer Beamtung aus nicht autonomem Recht handeln[94].

VI. Die Organisation.

1. Allgemeines.

Die Organisation der Gemeinden[95] ist zur Hauptsache durch kantonale Bestimmungen geregelt worden und infolgedessen überall gleichartig. Sie ist das Ergebnis der historischen Entwicklung, die als Basis der organisatorischen Ordnung demokratische Grundsätze gebracht hat. Die Gemeindeverwaltung ist grundsätzlich dem stimmberechtigten Gemeindeeinwohner übertragen. Gemäß § 25 KV hat jede Gemeinde (als SVerwK) als Gemeindeorgane die Gemeindeversammlung (Kirchgemeinde) und den Gemeinderat. Daneben funktionieren zur Hilfeleistung Gemeindebeamte (KV § 91/f) und Kommissionen (KV § 99).

Die kantonale Regelung ist aber nicht eine so eingehende, daß die Gemeinden keine Beschlüsse organisatorischer Natur mehr fassen könnten. Die Gemeindebeschlüsse wurden von Fall zu Fall gefaßt oder erübrigten sich infolge Beibehaltung gewohnheitsmäßiger Praxis, so daß jene nirgends, ähnlich einem Gemeindereglement, zusammengefaßt vorhanden sind.

2. Die Gemeindeversammlung.

Die Gemeindeversammlung ist historisch aus der Versammlung aller Kirchgenossen eines Kirchensprengels hervorgegangen. Daran erinnert heute noch die Bezeichnung »Kirchgemeinde«. Die andere Benennung »Gemeindeversammlung« hat sich kaum durchgesetzt[96].

---

[94] Der Gemeindeschreiber als Protokollführer der Vormundschaftsbehörde (EG z ZGB § 55, SRB No. 75, RBR 1928 S. 53 ff), der Gründungsversammlung der Flurgenossenschaften (a.a.O. § 180/3), der Gemeindeschreiber als Urkundsperson (a.a.O. § 22/2). Der Gemeindepräsident ist gemäß § 13 EG z ZGB in gewissen Fällen kantonale Verwaltungsbehörde.

[95] Blumenstein: Das neue bernische Gemeinderecht, in Monatsschrift für bern. VerwR und Notariatswesen Bd. 18 S. 49.

[96] KV § 25/IV a) Gemeindeversammlung (Kirchgemeinde). Ueberschrift § 90 KV. Vergl. ArmenVO § 61.

Sie ist das oberste Organ der Gemeinde und dazu berufen durch ihre Beschlußfassung den Willen der Gemeinde zum Ausdruck zu bringen. Die Ausführung dieser Beschlüsse aber obliegt andern Organen.

Gemäß KV § 90 bilden alle stimmfähigen[97] Einwohner einer Gemeinde, welche das 18. Altesjahr erfüllt haben, die Gemeindeversammlung. Für das Zustandekommen eines Beschlusses ist kein obligatorisches Quorum vorgeschrieben. Es besteht kein Stimmzwang.

Die stimmfähigen Einwohner betätigen ihr Stimmrecht an der Gemeindeversammlung entweder durch offenes Handmehr oder durch geheime Abstimmung mit Stimmkarten (KV § 90/2). Es bleibt den Gemeinden freigestellt, für die ihnen zustehenden Wahlen das Urnensystem einzuführen[98]. Da wo sich ein Bedürfnis zeigt, können die Gemeinden (oder die Bezirke) für geheime Abstimmungen Stimmurnen aufstellen[98]. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, auch in den Filialen und Nicht-Gemeindehauptorten Stimmurnen aufzustellen[99]. Die Ermittlung des Abstimmungsresultates hat aber immer am Gemeindehauptort zu geschehen (KV § 90/5).

Gemäß § 91/3 KV tritt die Gemeindeversammlung so oft der Gemeinderat es für nötig findet zusammen, oder ein Fünftel der stimmfähigen Einwohner, unter Angabe des Grundes, von dem Gemeinderat die Einberufung verlangt[100]. Die kantonale Gesetzgebung hat keine Bestimmung aufgestellt, wann die Bekanntgabe der Einberufung der Gemeindeversammlung zu erfolgen habe. Dies zu bestimmen obliegt den Gemeinden. Ein besonderer Termin für die Einberufung einer Gemeindeversammlung ist jedoch dann einzuhalten, wenn Aufträge, die die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden beschlagen oder Voranschläge und Jahresrechnungen behandelt werden sollen. Die dazu notwendigen Unterlagen sind nämlich »wenigstens 8 Tage vor Abhaltung der Versammlung zur Einsicht der ‚Bürger' bereit zu halten«[101]. Die gleiche Frist gilt für den Fall, wo in einer Gemeinde (oder Bezirk), die das Urnensystem eingeführt hat, über Wahlangelegenheiten abgestimmt werden soll[102]. Sind zu behandelnde Vorlagen im Druck erschienen, so sollen diese gleichfalls wenigstens 8 Tage vor Abhaltung der Gemeindeversammlung unter die Stimmberechtigten verteilt werden[103].

Die Obliegenheiten der Gemeindeversammlung sind in § 91 der KV aufgezählt. Auf die Frage nach der Zulässigkeit der Delegation einer, der Gemeindeversammlung zustehenden Befugnis an ein anderes Organ, gibt

---

[97] Vergl. oben Stimmrecht: § 7/IV Bevölkerung und Zugehörigkeit.
[98] KV § 90/4, 5, 6. SRB No. 1.
[99] KV § 90/3, 6 und Anm. 6. AbstimmungsVO § 13/2.
[100] oder die Abstimmung über eidgenössische und kantonale Gesetze und Wahlen oder andere Vorlagen des Kantonsrates erfordern.
[101] Rechnungsgesetz § 31/2.
[102] AbstimmungsVO §§ 1e, 15.
[103] a.a.O. § 31/3.

das kantonale Recht keine Auskunft. Sie ist mangels einer besonderen Delegationsnorm zu verneinen.

Hinsichtlich des Verhandlungsverfahrens ist zwischen Wahlen und Abstimmungen zu unterscheiden. Während das kantonale Recht für die Wahlen detaillierte Vorschriften aufstellt, bestimmt es bezüglich der Abstimmungen lediglich, daß hiebei die Stimmfähigen ihr Stimmrecht durch offenes Handmehr betätigen (KV §§ 71/2 und 90/2). Für das Zustandekommen eines gültigen Beschlusses genügt die einfache Mehrheit. In denjenigen Gemeinden (Bezirken), die nicht die geheime Stimmabgabe eingeführt haben, erfolgen die Wahlen mit dem offenen Handmehr und derjenige ist gewählt, der von den Anwesenden die meisten Stimmen erhalten hat[104]. In den Gemeinden (Bezirken) mit Urnenabstimmung erfolgen die Wahlen analog den Regierungsratswahlen[105]. Dabei gilt als gewählt, wer die absolute Mehrheit der stimmenden Wähler auf sich vereinigt hat[106]. Bei Stimmengleichheit entscheidet im geheimen Wahlabstimmungsverfahren das Los[107], im nicht geheimen der Vorsitzende der Gemeinde[108]. Ueber die Verhandlungen der Gemeindeversammlung ist ein Protokoll zu führen, RG § 39 SRB Nr. 49. Vgl. unten Ziff. 5.

3. Der Gemeinderat.

Die Stellung des Gemeinderates ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Bestimmungen[109]. Ihm obliegt die »Vorbereitung und Vollziehung der Gemeindebeschlüsse«. Dadurch erscheint er als das mit der Durchführung der eigentlichen Gemeindeverwaltung betraute Organ. Der Umfang seiner Obliegenheiten[110] richtet sich außer nach § 97 und § 98 KV noch nach speziellen Bestimmungen aus zahlreichen Gesetzen und Verordnungen.

Der Gemeinderat vertritt die Gemeinde nach außen und ist auch zur Prozeßführung im Namen der Gemeinde befugt. Gemäß Praxis ist es nicht zweifelhaft, daß es dem Gemeinderat zusteht, die Gemeinde in Prozeßsachen auch ohne Auftrag und Zustimmung der Gemeindeversammlung zu vertreten. In der Verfassung ist dem Gemeinderate diese Kompetenz allerdings nicht ausdrücklich übertragen. Als Verwaltungs- und Vollziehungsbehörde muß sie ihm aber ohne weiteres eingeräumt werden. Es wird daher in der Regel eine Vollmacht von der Gemeindeversammlung nicht eingeholt und von den Gerichten auch nicht ver-

---

[104] a.a.O. § 49.
[105] a.a.O. §§ 47, 40 ff.
[106] a.a.O. § 40.
[107] a.a.O. § 44.
[108] a.a.O. § 50.
[109] KV §§ 96 ff.
[110] Vergl. unten VII (Aufgaben).

langt[111]. Die Aufgabe des Gemeinderates ist es auch, über die ungeschmälerte Erhaltung der Gemeindeautonomie zu wachen[112].

Der Gemeinderat besteht aus dem Präsidenten und aus 6 bis 12 Mitgliedern. Er wird alle zwei Jahre je zur Hälfte durch die Gemeindeversammlung erneuert[113]. Die Wahl zum Gemeindepräsidenten setzt die Mitgliedschaft des Gemeinderates voraus[114]. Für die Mitglieder des Gemeinderates gilt der Amtszwang[115].

Bei der Erledigung seiner Geschäfte funktioniert der Gemeinderat grundsätzlich als Kollegium und nur in besondern Fällen wird ein bestimmtes Aufgabenbündel einem einzelnen Mitgliede oder einer Mehrheit[116] von Mitgliedern übertragen. Eine besondere Stellung kommt dem Gemeindepräsidenten zu, indem dieser oft allein Träger von Verwaltungsaufgaben ist. Dadurch verliert er aber die Qualität eines Selbstverwaltungsbeamten und wird zum kantonalen Beamten. Der Gemeinderat als solcher amtet bei der Besorgung des Schulwesens, der Armenpflege, bei der Handhabung der Gemeindepolizei und bei der Leitung und Durchführung des Gemeindestraßenwesens[117]. »Die Gemeinde- (und Bezirks-) räte können nur in Anwesenheit der Mehrzahl sämtlicher Mitglieder verhandeln und gültige Beschlüsse fassen«, § 9 der kant. VO über das Verfahren in Administrativstreitigkeiten vom 7. Oktober 1858, SRB No. 96.

4. Die Kommissionen.

»Zur Führung seiner Geschäfte wählt der Gemeinderat die nötigen Kommissionen«[118]. Davon sind die wichtigsten ständige und durch das kantonale Recht vorgeschrieben: Schulrat, Waisenamt, Armenpflege, Rechnungsprüfer, Fleischschauer. Daneben gibt es aber in den Gemeinden Kommissionen, die auf Grund eines Gemeindebeschlusses eingesetzt werden. Ihre Existenzberechtigung liegt in der Entlastung des Gemeinderates und in der Gewährleistung einer eingehenderen und oft fachmännischen Behandlung einer bestimmten Verwaltungsmaterie. Zusammensetzung und Aufgaben richten sich nach dem sie einsetzenden Beschluß.

---

[111] SRB No. 1 (KV) RBR 1912 S. 144 ff, 1931, S. 31, 1932 S. 112 und RBKG 1914 S. 18 ff.

[112] Vergl. oben V/1.

[113] KV § 96 und § 91/f.

[114] SRB No. 1 § 96 Anm. 24.

[115] KV § 18 Gesetz über den Amtszwang v. 27. Nov. 1929, SRB No. 45 §§ 1 und 2.

[116] KV § 97 b c d e f h. Einer Mehrheit von Gemeinderäten obliegt die Erledigung der Aufgaben des Waisenamtes. Das Waisenamt ist zugleich auch die ordentliche Vormundschaftsbehörde.

[117] EG z ZGB § 55 das Waisenamt wird vom Gemeinderat aus seiner Mitte gewählt.

[118] KV § 99/1.

Solche Kommissionen sind z. B. die gemeinderätliche Steuerkommission, die Baukommission, die Feuerkommission, die Sanitätskommission. Die Kommissionen des Gemeinderates (Bezirksrates) können nur in Anwesenheit von 3 Mitgliedern verhandeln und gültige Beschlüsse fassen. Sie haben aber nur ein Recht der Beschlußfassung, soweit ihnen die Gesetzgebung ein solches einräumt, Administrativprozeßordnung SRB No. 96 § 9 und § 6. Der Gemeinderat oder die Gemeindeversammlung können jederzeit Spezialkommissionen einsetzen und mit der Vorbereitung, Leitung und Ueberwachung einzelner, in den Rahmen ihrer Zuständigkeit fallenden Geschäfte betrauen. Verantwortlich für die richtige Erledigung jener Geschäfte sind aber immer die ordentlichen Organe[119]. Nach ausdrücklicher Vorschrift gilt sowohl für den Gemeinderat als auch für die Kommissionen als Versammlungsort stets der Gemeindehauptort[120]. Die Mitglieder von Kommissionen unterstehen nicht den Bestimmungen über den Amtszwang[121]. Es kann also niemand weder zur Uebernahme noch zur Beibehaltung eines Amtes gezwungen werden.

5. Die Gemeindebeamten.

Die Kantonsverfassung schreibt für jede Gemeinde einen Säckelmeister, einen Gemeindeschreiber und die Verwalter der Gemeindegüter vor[122]. Ihre Obliegenheiten werden z. T. durch das kantonale Recht bestimmt[123] und nicht selten werden sie dadurch zu kantonalen Beamten. Dies trifft insbesondere beim Gemeindeschreiber zu[124]. Aber auch das autonome Recht der Gemeinden und das Gewohnheitsrecht[125] weisen ihnen Aufgaben zu. Gemäß Gewohnheitsrecht führt der Gemeindeschreiber das Protokoll des Gemeinderates und der Kirchgemeinde und kraft Gewohnheitsrecht ist er auch Schriftführer des Waisenamtes. Die Gemeindebeamten unterstehen in ihrer Tätigkeit dem Gemeinderate. Mit Bezug auf das Aufsichtsrecht vgl. unten § 10/III und IV/5.

VII. Die Aufgaben.

Die Aufgaben der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper treten in den Betätigungen in Erscheinung, die sich aus der Gemeindeautonomie er-

---

[119] Blumenstein a.a.O., hier Anm. 1.
[120] KV § 99/2 und § 90/3.
[121] RBR 1934 S. 124. KV § 18.
[122] KV § 91/f.
[123] Gebührenordnung vom 14. Jan. 1919.
[124] Vergl. oben V/2c und Prüfungsreglement für die Bezirks- und Gemeindeschreiber vom 3. Mai 1934.
[125] »Gewohnheitsrecht im Kt. Schwyz« von Dr. iur. P. Reichlin in: Innerschweizerisches Jahrbuch für Heimatkunde. 1939 S. 175.

geben. Sie machen als solche die autonome Verwaltung der Gemeinde aus. Dabei ist immer die Tatsache wesentlich, daß sich die Abwicklung der Verwaltungstätigkeit nach dem Willen der Gemeinde richtet und nicht nach demjenigen einer Zentralinstanz. Denn, handelt die »Gemeinde« im Auftrage einer Zentralinstanz, so tut sie dies als eigentliches, staatliches Verwaltungsorgan, wobei aber offenbar nicht mehr von Selbstverwaltung gesprochen werden kann[126]. Die einzelnen Aufgaben ergeben sich aus den Sachgebieten der Autonomie. Sie lassen sich in zwei Gruppen trennen, wovon die eine die Aufgaben umfaßt, die mit dem Bestand des SVerwK zusammenhängen (Organisation, Finanzverwaltung). Die andere Gruppe enthält die ihr von außen (dem Staate) als autonome Aufgaben delegierten Angelegenheiten (Armenwesen, Schulwesen, Gesundheitswesen, Kirchenwesen, Straßenwesen). Die Aufgaben der beiden Gruppen unterscheiden sich insofern voneinander, als die einen in einem engeren, die anderen in einem loseren Verhältnisse zum SVerwK stehen. Kein Unterschied besteht jedoch hinsichtlich des Rechtsgrundes, der der Gemeinde Anspruch auf Erfüllung dieser Aufgaben verleiht; stets ist es ein Ausfluß der Autonomie, deren Inhalt und Delegation durch Verfassung oder Statsgesetze umschrieben werden[127].

1. Die originär-autonomen Aufgaben.

Die Aufgaben dieser Gruppe zerfallen in solche der Organisation, Finanzverwaltung und Betätigungen, die die Gemeinde als SVerwK auf Grund der ihr zustehenden Autonomie, selbst wählen kann.

a) Die Organisation. Der Gemeinde steht im Gebiete der organisatorischen und verwaltungsrechtlichen Autonomie die Ausgestaltung und Durchführung ihrer eigenen Organisation zu. Vgl. hiezu oben § 7/V/2 b, c und VI.

b) Die Finanzverwaltung. Die Durchführung der kommunalen Finanzverwaltung richtet sich grundsätzlich nach der vermögensrechtlichen Autonomie und der diese einschränkenden Gesetze und Verordnungen. Vgl. § 7/V/2 a und VIII.

c) Die selbstgewählten Aufgaben. Die Gemeinde hat die Möglichkeit, selbst Aufgaben zu wählen und durchzuführen. Doch diese Befugnis entspringt nicht direkt der Gemeindeautonomie schlechthin, da die schwyzerische Gemeinde nicht ausdrücklich berechtigt ist »ihre Angelegenheiten innert der Schranken der Rechtsordnung selbständig zu ordnen«[128]. Die Gemeinde hat sich mit der ihr bruchstückartig verliehenen und oft empfindlich beschränkten Autonomie zu begnügen. Die Befugnis, eigene Aufgaben zu wählen und durchzuführen, läßt sich aus der verfassungs-

[126] Vergl. oben VI.
[127] Vergl. oben § 5/V.
[128] oben § 7/V 1 Anm. 1.

mäßig delegierten vermögensrechtlichen Autonomie entnehmen. Danach ist den Gemeinden »die Befugnis die Art und Weise der Benutzung und Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen, gesichert«[129]. Diese hierin zum Ausdruck kommende Selbständigkeit bringt es mit sich, daß die Gemeinden ihre Aufgaben in gewissem Maße selbst stellen können, da sie ja eben in der Bestimmung der Art und Weise der Benutzung und Verwaltung ihrer Güter frei sind und andrerseits die Aufgaben nirgends erschöpft aufgezählt sind[130].

Diese Selbständigkeit ist aber keineswegs eine unbegrenzte, sondern sie hat sich immer an die Schranken der Gesetze und Verordnungen zu halten. Die Benutzung ihrer Güter zur Durchführung selbstgewählter Aufgaben kann offensichtlich nur soweit stattfinden, als eben Güter dazu »frei« sind, d. h. nicht anderweitig gebunden oder zu verwenden sind, dies entweder infolge gesetzlicher, stiftungsmäßiger oder statutarischer Zweckbestimmung. Ist die Gemeinde aber einmal in der Bestimmung der Verwendungsart ihrer Güter frei, so hat sie sich dabei immer an ihre eigene Zweckbestimmung zu erinnern und diesbezügliche Beschlüsse Richtung öffentliche Wohlfahrt zu fassen. Solche Aufgaben können u. a. sein: die Errichtung eines Gas- oder Elektrizitätswerkes, eines Krankenhauses oder einer Sparkasse[131].

2. Die derivativ-autonomen Aufgaben.

Die Aufgaben dieser Gruppe zerfallen in solche aus dem Armenwesen, dem Kirchen-, Straßen-, Schul- und Polizeiwesen.

a) Das Armenwesen. Das Armenwesen, dessen Durchführung besondere Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse verlangt, ist Gemeindesache. Es ist aber keine, aus dem Wesen des SVerwKs entspringende Aufgabe, sondern eine vom Staate aufgetragene. § 97 lit. d KV statuiert die Zuständigkeit des Gemeinderates zur Durchführung der Armenpflege gemäß der kantonalen Armenverordnung vom 12. Februar 1851 (SRB No. 161). Seine allgemeine Aufgabe ist »Die Erhaltung und Vermehrung des Armengutes, die gewissenhafte Verwendung der Einkünfte, die zweckmäßige Hilfeleistung an Unterstützungsbedürftige, dann aber auch die Erforschung der Ursachen der Verarmung im allgemeinen und im besonderen und die Beratung der Mittel, denselben zu begegnen« § 51. Auf den ersten Blick sollte es scheinen, der Gemeinderat besitze bezüglich der Durchführung des Armenwesens weitgehende Freiheit, doch die eingehende Regelung der Armenverordnung vermindert jene

[129] GemKV § 13/1.

[130] KV § 97 und oben RBR 1929 S. 39 bezüglich der §§ (8) und 97 KV RBR 1923 S. 128 und BGE v. 6. Juli 1923.

[131] Ueber die Zulässigkeit als Monopolbetriebe: Fleiner: Bundesstaatsrecht S. 382. Burckhardt: Komm. zur BV S. 225, 230. BGE 40/I S. 191. 47/I/ S. 248 und 48/I/ 249, bes. S. 251.

zu einem unscheinbaren Rest. Die Vorschriften beziehen sich auf die Pflicht und den Umfang der Armenunterstützung, die Vermögensverwaltung, die Armenrechte, die Armenpolizei und die Aufsicht des Regierungsrates. Diesem steht, als der obersten Verwaltungsbehörde des Kantons, die Oberaufsicht über das Armenwesen im ganzen Kanton zu (§ 70 und § 46 KV).

b) Das Kirchenwesen. Die Durchführung des Kirchenwesens obliegt grundsätzlich den stimmfähigen, römisch-katholischen Einwohnern[132] der Einheitsgemeinde. Diese wählen die Verwalter der kirchlichen Güter und Stiftungen und »betätigen das Wahlrecht (Präsentationsrecht) für diejenigen geistlichen Pfründen, für welche es ihnen nach bisheriger Uebung zukommt«[133]. Da aber, wo sich besondere römisch-katholische öffentlich-rechtliche Kirchgemeinden[134] gebildet haben, werden die kirchlichen Angelegenheiten von den »daherigen Kirchgenossen« durchgeführt. So insbesondere die äußere Organisation (Wahl eines Kirchenrates, eines Sigristen, der Rechnungsprüfer) und die jeweilige Festsetzung des Steuerfußes. Zur Aufrechterhaltung der Kirchenordnung besitzt sie Polizeigewalt[135], die regelmäßig dem Kirchenrate, der diesbezügliche Reglemente[136] zu erlassen hat, zusteht.

c) Das Straßenwesen. Die Gemeinde führt im Gebiete des Gemeindestraßenwesens autonome Verwaltung durch, denn gemäß § 97 lit. h KV steht die »Leitung und Durchführung des Gemeindestraßenwesens, die Aufsicht über die zum öffentlichen Gebrauche bestimmten Verbindungs- und Nebenstraßen, sowie die öffentlichen Fuß- und Winterwege« dem Gemeinderate zu. Dies ist die Generalklausel, aus der die Gemeinde einen Anspruch auf autonome Handhabung des Straßenwesens innerhalb der Gemeinde schöpft. Ihre selbständige Betätigung in dieser Verwaltungsmaterie findet ihre Schranken an den Vorschriften der kantonalen Gesetze und Verordnungen, an der staatlichen Aufsichtsgewalt[137] und an der Tatsache, daß neben der Gemeinde auch der Kanton, die Bezirke und die Korporation Straßenhoheit ausüben. Dieser Zustand ist das Ergebnis der historischen Entwicklung, keineswegs ein ideales. Es fehlt daher nicht an Bestrebungen, die eine Vereinfachung der straßenrechtlichen Verhältnisse herbeizuführen wünschen[138]. Die rechtliche Möglichkeit wird der Gemeinde durch die Befugnis verschafft, »die auf ihrem Gebiete befindlichen Gemeindestraßen, deren Bau- und Unterhalt Korporationen obliegt, gegen Leistung einer Loskaufssumme zu übernehmen, wenn be-

---

[132] BGE 55 I 123 ff.
[133] KV § 91/4.
[134] KV § 92, oben § 3/III/1.
[135] Stiftungsurkunde für die römisch-katholische Herz Jesukirche Siebnen Art. 2, Schübelbach Statuten Art. 8b.
[136] Schübelbach Statuten Art. 8b. Merlischachen Statuten § 5.
[137] Vergl. unten 3. Kap. oben § 7/V/1.
[138] Gesetz über das Straßenwesen, verworfen 1902.

sondere Gründe vorhanden sind«[139]. Diese Möglichkeit bringt nicht nur einen Fortschritt in der Zentralisierung des Straßenwesens mit sich, sondern auch eine bessere Stellung der Gemeinden und damit eine rationellere Durchführung dieser Verwaltungsaufgabe. Es wird den Gemeinden auch die Befugnis eingeräumt, für ein bestimmtes Gebiet Vorschriften zu erlassen über die Erstellung von Privatstraßen und deren Uebernahme von Seiten der Gemeinde[140]. Auf Grund dieser Selbständigkeit kann der Gemeinderat das Gemeindestraßenwesen nach seinem eigenen Willen durchführen. Andrerseits ist er aber auch verpflichtet »für die ungeschmälerte Erhaltung und die unbeschränkte Offenhaltung des Straßennetzes für jedermann zu sorgen und wenn nötig den Prozeßweg zu betreten«[141].

In der Berechtigung der Gemeinden zur »Leitung und Durchführung des Gemeindestraßenwesens« ist die Befugnis zur Aufstellung der nötigen Organisation und zum Erlaß von eigenen Reglementen mitumschlossen. Allein, die Gemeinde ist dabei nicht absolut frei, nach ihrem Belieben die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, da die kantonale Gesetzgebung schon weitreichende Regelungen getroffen hat. Diese finden sich in der Hauptsache in der Verordnung über das Straßenwesen im Kt. Schwyz vom 27. April 1849 und in mehreren Ergänzungen dazu[142]. Sofern also eine Gemeinde durch kantonale Vorschriften nicht gehindert ist, kann sie für die Ordnung ihrer Verhältnisse im Straßenwesen eigene Vorschriften erlassen. Ausdrücklich kann sie (Gemeindeversammlung) dies hinsichtlich der Beschlußfassung »über die Anlage neuer und die Abänderung bestehender Straßen« tun[143].

d) Das Schulwesen. Das Schulwesen ist gemäß § 9 KV Sache des Kantons. Doch er sorgt nicht allein für die »Erziehung und Bildung einer religiös-sittlichen, geistig entwickelten Jugend«, sondern er tut dies in Verbindung mit den Gemeinden[144]. Diese funktionieren bei der »Leitung bzw. Ueberwachung der öffentlichen und Privatschulen sowie des Privatunterrichtes« als staatliche Organe (§ 4). Sofern sich also eine Gemeinde im Schulwesen betätigt, handelt sie nicht als Selbstverwaltungskörper, sondern eben als staatliches Organ. Der Kanton handelt durch sie, nicht sie aus sich selbst. Dieser Grundsatz wird jedoch in mehreren Fällen durchbrochen, indem der Gemeinde doch noch eine gewisse Dosis Selbständigkeit gereicht wird, d. h. die Gemeinde hat in Ausnahmefällen die Möglichkeit, ihrem eigenen Willen Geltung zu verschaffen. Dabei handelt es sich um Gegenstände, die keiner einheitlichen kantonalen Rege-

---

[139] Straßenverordnung § 81 a.A. und RBR 1927 S. 49, wo sogar von einer Pflicht zur Uebernahme seitens der Gemeinde die Rede ist.
[140] Baugesetz § 1 lit. e und oben § 5/V/2b.
[141] SJZ 5/150. APO § 90 SRB No. 96.
[142] SRB No. 291 ff.
[143] KV § 91 lit. h und oben § 7/V/1.
[144] Schulorganisation vom 26. Okt. 1877 § 1, SRB No. 125.

lung bedürfen und zur näheren Ausgestaltung den Gemeinden überlassen werden können.

Frei in der Beschlußfassung ist die Gemeinde rücksichtlich der Einführung von Kleinkinderschulen, Mädchensekundarschulen, Fortbildungsschulen für Knaben und weibliche Handarbeiten (§ 6 b), bezüglich der Lehrerwahl (§ 93 KV und Schulorganisation §§ 81, 82), bezüglich der Zusprechung eines Beitrages an den Schulfonds (§ 97 lit. f KV und § 85 VO), bezüglich der Ueberweisung renitenter Eltern an den Strafrichter (§ 43/3), ferner hinsichtlich der »Wahl des Gemeindeschulrates frei aus allen Bürgern« (§ 97 lit. f KV und § 85 der VO) und bezüglich der Dauer der Schulzeit (§ 13/2 der VO).

Der Gemeindeschulrat hat insofern autonome Funktionen, als ihm über gewisse Gegenstände die endgültige Beschlußfassung zusteht[145]. Der Schulrat überwacht den Gang der Primar-, Sekundar- und Wiederholungsschulen, sowie der privaten und fakultativen Schulen der Gemeinde (§ 8 a A der Instruktion). Er bestimmt die einzelnen Mitglieder für den regelmäßigen Schulbesuch der zugeteilten Klassen, er entscheidet über Aufnahme, Versetzung und Entlassung aus der Schule, sowie über den Primarschulbesuch außerhalb des Wohnortes der Eltern (§ 9 Instruktion), er fällt Bußen wegen unentschuldigter Schulversäumnisse (§ 10), er entscheidet über Beschwerden von Lehrern gegen Schüler, Eltern und Vormünder und umgekehrt (§ 11), er übt gewisse Funktionen aus bezüglich der Lehrerwahl (§ 14) und der Festsetzung der Ferien (§ 17), er schafft für arme Schulkinder Schulmittel an (§ 18), er genehmigt das Filmprogramm für besondere Schulvorstellungen[146].

e) Das Polizeiwesen. Das Polizeiwesen wird im Kanton Schwyz vom Kanton und den Gemeinden durchgeführt. Es ist also nicht nur Sache des Kantons. Er hat aber die bedeutende Aufgabe, den mit der Durchführung von Polizeifunktionen betrauten Behörden, ein ausgebildetes und organisiertes Polizeikorps unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Dieses bleibt aber grundsätzlich unter der Leitung und Aufsicht des Polizeidepartementes (§ 2 VO)[147]. Nicht Sache des Kantons ist es jedoch, in den Gemeinden die nötigen technischen Einrichtungen (Polizeiposten, Gefängnis, Arrestlokal[148]) zu schaffen, die dort die Durchführung des Polizeidienstes ermöglichen[149]. Gemäß § 2 der VO betr. das Polizeikorps[147], hat dieses die »Aufgabe, die Behörden[150] in der Hand-

[145] Instruktion für die Schulräte vom 19. Mai 1937, SRB No. 127 und VO §§ 83 ff.

[146] VO betr. die Errichtung, den Betrieb und den Besuch von Kinomatographentheater vom 29. Juni 1926, SRB No. 250 § 15/2.

[147] VO betr. das Polizeikorps des Kt. Schwyz v. 30. März 1920 SRB No. 217.

[148] Reglement über die Gefängnispolizei in den Bezirken und Gemeinden vom 18. Juli 1853 SRB No. 73 § 2.

[149] RBR 1934 S. 99 f.

[150] Kanton, Bezirk und Gemeinden.

habung der Gesetze und VO und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und der Sicherheit von Personen und Eigentum zu unterstützen, sowie überhaupt Zuwiderhandlungen gegen Gesetze, Verordnungen und Polizeivorschriften den zuständigen Behörden zur Anzeige zu bringen«. In der Gemeinde sind der Gemeinderat und der Gemeindepräsident mit Polizeifunktionen ausgestattet. KV § 97 lit. e erklärt den Gemeinderat zuständig zur »Handhabung der Polizei innerhalb der Gemeinde nach den Polizeiverordnungen«. In dieser verfassungsmäßigen Bestimmung liegt eine Kompetenzdelegation an den Gemeinderat zur Ausübung der kommunalen Polizei. Der Umfang der Kompetenz ist aber zum vornherein kein unbeschränkter, sondern er richtet sich nach den kantonalen Polizeiverordnungen. Anders ist die Stellung des Gemeindepräsidenten. Er unterscheidet sich in der Ausübung polizeilicher Funktionen vom Gemeinderat dadurch, daß er im Polizeiwesen als kantonale Polizeibehörde tätig wird. Seine Polizeifunktionen sind nicht autonomer Natur[151].

Gemäß den kantonalen Verordnungen steht dem Gemeinderat in verschiedenen Gebieten autonome Polizeitätigkeit zu: Baupolizei[152], Feuerpolizei[153], Gesundheitspolizei[154], Ortspolizei[155], Gewerbepolizei[156], Natur- und Heimatschutzpolizei[157]. Sofern eine ausdrückliche Bestimmung eine Subdelegation gestattet, können die Gemeinderäte polizeiliche Funktionen durch eine besondere Kommission ausüben lassen[158].

VIII. Die Finanzverwaltung.

Die Finanzverwaltung der Gemeinde bildet diejenige Verwaltungstätigkeit, die sich mit der Beschaffung, Ordung und Verwendung ihrer

---

[151] Dienstreglement für das Polizeikorps des Kt. Schwyz vom 22. Juni 1920 SRB No. 218 § 5.

[152] Baugesetz vom 1. Dez. 1899, SRB No. 290: Vorschriften über Baupolizei § 1 lit. c. Inhalt § 3. Ausfällung von Bußen § 11/2.

[153] FeuerpolizeiVO vom 27. Mai 1925, SRB No. 259. Gemeindepolizeireglement § 4 (und § 3 lit. c. Baugesetz). Ausübung der Feuerpolizei durch den Gemeinderat oder seiner Funktionäre § 19/1.

[154] VO betr. das Friedhof- und Begräbniswesen vom 30. März 1935, SRB No. 243. Aufsicht durch den Gemeinderat § 4/1, Gemeindereglement § 6/1. Kant.VO zur Bundesgesetzgebung über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 27. Juni 1928, SRB No. 224. Wahl der Gesundheitskommission § 8/1, des Fleischschauers § 10/1. Kant.VVO zum Bundesgesetz betr. Maßnahmen gegen die Tuberkulose vom 14. Febr. 1933, SRB No. 242 § 19 und § 23.

[155] PolizeiVO betr. die Sonn- und Feiertagsruhe v. 12. Juni 1884, SRB No. 256, Polizeireglement § 4/2. Gesetz über die Ausübung des Handelsgewerbes im Kt. Schwyz v. 21. April 1902 § 51 (Marktverkehr) SRB No. 207.

[156] SRB No. 207 §§ 35/5 Gebühr, § 43/2 § 44/2, § 47.

[157] VO betr. den Natur- und Heimatschutz und die Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern vom 29. Nov. 1927, SRB No. 271, § 3/1. VO betr. den Pflanzenschutz vom 30. Nov. 1916 § 4/1.

[158] FeuerpolizeiVO § 19. Feuerkommission des Gemeinderates (Gersau).

Finanzmittel zu befassen hat. Dabei handelt es sich um eine Tätigkeit, die aus dem Wesen der Gemeinde entspringt. Es ist aber keine rein kommunale, von staatlichen Interessen unberührte Angelegenheit. Die staatliche Beeinflussung macht sich durch die Tatsache geltend, daß die Finanzverwaltung der Gemeinde mit staatlich-administrativen Obliegenheiten zusammenhängt[159].

1. Die Finanzmittel der Gemeinde.

Darunter sind diejenigen Einnahmequellen zu verstehen, die einem Gemeinwesen zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen. Diese sind, je nachdem sie aus dem Wesen der Gemeinde selbst entspringen, oder vermittelst Anwendung obrigkeitlicher Machtbefugnis gewonnen werden, doppelt zu unterscheiden.

a) Die originären Finanzmittel. Diese kann sich die Gemeinde dank ihrer Gestaltung als juristische Person und staatliches Gemeinwesen beschaffen. Dabei handelt es sich um die Erträgnisse des eigenen Vermögens (KV § 13 aA), der privatwirtschaftlichen Betätigung und um Gebühren, Bußen und Staatsbeiträge.

Bezüglich der Verwendung der Erträgnisse des eigenen Vermögens hat der kantonale Gesetzgeber bei der Regelung der kommunalen Vermögensverwaltung besondere Vorschriften aufgestellt (vgl. V/2 a).

Die Gemeinden haben bei der Erhebung von Gebühren die einschlägigen kantonalen Vorschriften zu beobachten. Es ist ihnen weder die Bestimmung der Art der Verwendung, noch die Festsetzung der Höhe der Gebühren gänzlich freigestellt. Letztere und die Verrichtungen, für die Gebühren und Entschädigungen berechnet werden dürfen, ergeben sich aus der kantonalen Gebührenverordnung vom 14. Januar 1919[160]. Die Gebühren stellen für eine Gemeinde grundsätzlich nur dann eine Einnahmequelle dar, wenn sie für die Sitzungen von Kollegialbehörden erhoben werden können. Anders verhält es sich mit der Verwendung der Gebühren, die für die Handlungen eines Einzelbeamten (Gemeindeschreiber und Gemeindepräsident) angesetzt sind, denn diese fallen ihm persönlich zu[161]. Diese Regelung ergibt sich aus dem Entlöhnungssystem der Beamten, die zur Verbesserung ihrer finanziellen Stellung neben einem (oft ungenügenden) Fixum zum Bezuge der Gebühren berechtigt sind. Die relative Unkontrollierbarkeit der Summe der eingehenden Sporteln, d. h. die Schwierigkeit der Prüfung der Höhe des Beamteneinkommens, hat den Gesetzgeber veranlaßt, die Gemeinden (und Bezirke) zu ermächtigen, für gewisse Beamtungen die vorgesehenen Gebühren in die

---

[159] z. B. Schulwesen, vergl. oben IV/1 a.E. Blumenstein: Monatsschrift Bd. XVI S. 97 ff.

[160] SRB No. 103 § 1 und §§ 22 ff.

[161] Gebührenordnung § 23/1, 2.

öffentliche Kasse fallen zu lassen und dafür den betreffenden Beamten eine feste Besoldung auszusetzen[162].

Die von den Gemeinden zu verhängenden Bußen ergeben sich aus speziellen Gesetzen[163], ebenso ihre Verwendung. Die vom Gemeindepräsidenten ausgefällten Bußen gelangen erst dann in die Gemeindekasse, wenn dem mit dem Inkasso beauftragten und dem Polizeiangestellten oder Leiter, die die Anzeige gemacht haben, eine Belohnung ausgerichtet worden ist[164].

Die Beiträge des Staates, der Bezirke oder der Korporationen stellen sich entweder als Anteil der Gemeinde an gewissen staatlichen Einnahmen (Alkoholgeld) oder als eigentliche Subventionen dar und finden in jedem Falle ihre Grundlage in rechtlichen Spezialtiteln[165].

b) Die Steuern. Zur Erhebung von Steuern ist jedes mit Finanzhoheit ausgestattete Gemeinwesen berechtigt. Die Finanzhoheit ist ein Ausfluß der Gebietshoheit des Staates und kommt in der obrigkeitlichen Macht zum Ausdruck, von den in diesem letzteren sich befindlichen Personen, Leistungen finanzieller Natur zu erheben. Diese Machtbefugnis kommt grundsätzlich nur dem Staate zu, der aber seinerseits, dank seiner ursprünglichen Gestaltung, über seine Herrschaftsrechte disponieren kann. Er hat somit die Möglichkeit, die Abgabenhoheit zu delegieren.

Die schwyzerische Gemeinde ist gemäß KV §91 lit. e berechtigt, von ihrer Bevölkerung Steuern zu erheben. Die Bewilligung derselben obliegt der Gemeindeversammlung und darf dann nicht versagt werden, wenn zur Bestreitung der ordentlichen Ausgaben der Zinsertrag der vorhandenen Fondationen und die übrigen Einnahmen der Gemeinde nicht hinreichen[166]. Hingegen kann die Gewährung von Steuern verweigert werden, wenn die Grenzen zulässiger Steuerhebung[167] überschritten werden. Diese Grenze wird gemäß § 30 Abs. 1 und 2 des Rechnungsgesetzes durch die Ausgabensumme bestimmt, die nicht durch andere Einnahmen gedeckt werden kann. Die Höhe der durch Steuern zu deckenden Ausgaben bestimmt sich nach dem Voranschlag. Wenn die Gemeindeversammlung die zur Deckung der ordentlichen Ausgaben erforderlichen Steuern verweigert, so ist der Gemeinderat verpflichtet, hievon dem Regierungsrate sofort Kenntnis zu geben. Diesem liegt alsdann ob, die Verhältnisse in der betreffenden Gemeinde zu untersuchen und je nach

[162] a.a.O. § 10.
[163] Vergl. V/2 a.E.
[164] SRB No. 69 § 23 (VO über die Verhängung von Geldbußen).
[165] Beschluß betr. die Verwendung der Alkoholerträgnisse vom 25. Aug. 1893. SRB No. 112. FeuerpolizeiVO § 22/2. Schulorganisation § 96. Wasserrechtsgesetz § 2bis, 3 und 9. HebammenVO § 5 (§ 6/2), § 9. SRB No. 234 § 52 SRB No. 179. Wirtschaftsgesetz § 11/2. BezirksVO über die Förderung der Viehzucht vom 29. Jan. 1936 § 9 und § 11. ArmenVO § 9 SRB No. 161. Korporation: ArmenVO § 18c.
[166] Rechnungsgesetz § 30/5.
[167] wie Anmerkung 168.

dem Ergebnis des Untersuches das Maß der zu erhebenden Steuern zu bestimmen[168].

Die Gemeinden erheben als direkte Steuern eine Kopf-, Vermögens- und Erwerbssteuer. Die sich darauf beziehenden Fragen hat der kantonale Gesetzgeber im Steuergesetz vom 10. September 1854[169] und im Gesetz über die Erwerbssteuer vom 27. Oktober 1936[170] geregelt. Daneben sind die Gemeinden befugt, indirekte Steuern zu erheben. Die Befugnis dazu ist aber keine allgemeine, weshalb die Erhebung einer indirekten Steuer in jedem Falle einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Als solche kommen in Betracht: die Handänderungssteuer[171], die Hundetaxe[172] und die Vergnügungssteuer[173]. Gemäß Kantonsratsbeschluß vom 3. Horner 1938[174] sind die Gemeinden neuerdings berechtigt, von Kurgästen, die keine Aufenthälterbewilligung erwerben, Kurtaxen zu erheben. Diese Taxen sind ausschließlich zur Förderung des Fremdenverkehrs zu verwenden.

2. Die Vermögensverwaltung.

Als Ausgangspunkt der kommunalen Vermögensverwaltung ist die vermögensrechtliche Autonomie der Gemeinde zu betrachten. Dabei kann auf das unter »vermögensrechtliche Autonomie« Ausgeführte verwiesen werden (oben V/2a).

II. Kapitel:

Der Bezirk.

§ 8.

Der heutige Bezirk.

1. Die rechtliche Regelung des Bezirkswesens ist in keinem besonderen Gesetze festgehalten, sondern, wie bei den Gemeinden, in der kantonalen Verfassung, in Gesetzen und Verordnungen. Als der Kanton Schwyz die Gemeinden noch nicht als staatsrechtlich-schwyzerische Institutionen kannte, als er nur die Einteilung in Bezirke besaß, waren die Grundzüge

---

168 ebenda § 30/3, 4. Beschwerde möglich an den Kt.Rat. § 30/5.
169 SRB No. 104.
170 SRB No. 105a.
171 Gesetz betr. die fakultative Handänderungssteuer zugunsten der Gemeinde vom 4. Dez. 1920.
172 Gesetz betr. das Halten von Hunden vom 30. Nov. 1878.
173 Gesetz über die Erhebung örtlicher Vergnügungssteuern vom 29. Nov. 1925.
174 Amtsblatt 1938 S. 157.

des Bezirkswesens in der Verfassung und ergänzend in den »organischen Gesetzen« geregelt. Die Verfassung von 1848 führte die Gemeinden ein, deren Grundzüge im Anschluß an die der Bezirke festgelegt wurden. Mit der näheren, rechtlichen Ausgestaltung des Gemeindewesens wurde gleichzeitig eine Neuregelung des Bezirkswesens vorgenommen, soweit dies nicht eben schon in der Verfassung geschehen war. Die rechtliche Regelung des Bezirkswesens ist ähnlich jener des Gemeindewesens, unvollständig[1] und revisionsbedürftig.

Neben den Verfassungsbestimmungen, die sich in der Hauptsache auf die Organisation der Bezirke und die Kompetenzabgrenzung der Bezirksorgane beziehen, sind im wesentlichen die gleichen Gesetze und Verordnungen maßgebend, wie für das Gemeindewesen[2]. Oft wurden die für das Gemeindewesen aufgestellten Normen durch eine besondere Bestimmung[3] als auch auf das Bezirkswesen anwendbar erklärt.

2. Die Bezirke als Verwaltungskörper existieren als Institutionen eigenen Rechts und bestehen als solche etwa nicht aus einer oder mehreren Gemeinden (Gemeinderverband). Die Gemeinden bilden ihrerseits, wie die Bezirke, eine kantonale Verwaltungsorganisation. Niemals sind die Gemeinden, verwaltungsorganisatorisch, als Glieder der Bezirke aufzufassen, als Bausteine jener[4]. Zufälligerweise sind die Territorien dreier Bezirke identisch mit je drei Gemeinden, doch auch hier handelt es sich um drei Bezirke und um drei Gemeinden. Dies kommt in den einschlägigen Verfassungsbestimmungen, § 23/2, 4, 5, deutlich zum Ausdruck: Der Bezirk Einsiedeln begreift die Gemeinde Einsiedeln, der Bezirk Küßnacht umfaßt die Gemeinde Küßnacht. Mit Bezug auf den Bezirk Gersau gilt dasselbe, obwohl es in der Verfassung von 1898 infolge eines redaktionellen Versehens nicht ausdrücklich bemerkt ist[5]. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß in den Bezirken, die nur eine Gemeinde besitzen (Gersau, Küßnacht, Einsiedeln) die beiden Gemeinwesen, Bezirk und Gemeinde, praktisch-verwaltungsrechtlich, wenig in Erscheinung treten. Dies kommt besonders in den folgenden Verfassungsbestimmungen zum Ausdruck: § 95, »In denjenigen Bezirken, welche nicht in Gemeinden eingeteilt sind, gelten die obigen[6] Bestimmungen in analoger Weise für die Bezirksgemeindeversammlung«, § 100, »In denjenigen Bezirken, welche nicht in Gemeinden eingeteilt sind, übt der Bezirksrat die Befugnisse des Gemeinderates aus«. Daraus ergibt sich ohne weiteres, daß bei den

[1] oben § 6.
[2] a.a.O. a.E.
[3] z. B. RG § 51.
[4] Die Konstituierung der Gemeinden geschah nicht durch Einteilung der Bezirke in je eine bestimmte Anzahl von Gemeinden. Absolut unabhängig vom Vorhandensein der Bezirke wurden jene auf Grund der bestehenden Kirchgemeinden (Pfarrgemeinden) geschaffen. Vergl. Verf. 1848 § 163: »... jede Gemeinde hat eine Kirchgemeinde«.
[5] Vergl. Verf. 1833.
[6] Bestimmungen über die Gemeindeversammlung (Kirchgemeinde).

Eingemeindebezirken die Gemeinde- und Bezirksversammlung identisch sind, daß der Gemeinderat vom Bezirksrat absorbiert worden ist, und indirekt, daß kein Unterschied gemacht wird zwischen Gemeinde- und Bezirksvermögen, den Gemeinde- und Bezirksstraßen und, daß diese Gemeinden hinsichtlich des Kommunaluntersuches den andern Gemeinden gleichgestellt sind.

3. Ein Vergleich der Bezirke mit den Gemeinden läßt die Stellung jener am besten erkennen. Die Bezirke besitzen nicht, wie die Einheits- oder Spezialgemeinden, ein bestimmt umschriebenes Aufgabenbündel, oder eine bestimmte, einzelne Aufgabe, sondern es kommt ihnen lediglich die Durchführung von »Restfunktionen« zu[7], z. B. im Armen-, Straßen- und Wasserrechtswesen.

4. Die Institution der Bezirke ist keine Forderung einer modernen, staatlichen Verwaltungsorganisation, sondern ihre Existenz ist einzig und allein aus historischen Gründen[8] und, gemäß Volksmund, »aus dem Vorhandensein ansehnlicher Schulden« zu begreifen. Der heutige Bezirk Schwyz stellte vor der Revolution den eigentlichen Kanton Schwyz dar, der die andern Bezirke (ohne Gersau) als Untertanenländer beherrschte. Der Umschwung, der durch die Aufnahme der Ideen der französischen Revolution hervorgerufen wurde, führte zur Gleichstellung der Bezirke[9] und zur Konstituierung eines neuen Kanton Schwyz, in dem der Bezirk Schwyz (anfänglich vorübergehend, später endgültig) seine ehemals dominierende Stellung verlor. Dadurch wurden die Bezirke staatsrechtlich in die kantonale Verwaltungsorganisation eingegliedert, wodurch jeder von ihnen die bisherige Souveränität einbüßte, und keiner hat sie bis heute wieder erlangt. Damals waren die Bezirke die einzigen Verwaltungskörper im Kanton, und erst mit der Schaffung der Gemeinden, 1848, wurde ihnen ein zweiter Verwaltungskörper zur Seite gestellt. Damit hatte für die Bezirke, insbesondere für die Mehrgemeindebezirke, der Kampf um ihre Selbsterhaltung begonnen, denn durch die Einführung der Gemeinden wurden die Bezirke in ihren Rechten empfindlich geschmälert. Die Bezirke wurden mit dem Rest ihrer Rechte beibehalten und stellen heute als solche im schwyzerischen Staatsrecht wirklich eine Kuriosität dar. Noch kommt ihnen ein unscheinbarer Rest ihrer einstigen Selbstherrlichkeit zu, den zu wahren geradezu zu einer »originären Aufgabe« geworden ist. Dieser Rest von Rechten ist aber kein konstanter, sondern er ist im Abnehmen begriffen. So ist z. B. das Recht der Bezirksräte, in Administrativstreitigkeiten in Steuersachen zu entscheiden, durch das Erwerbssteuergesetz vom 27. Oktober 1936 aufgehoben worden.

Die Tatsache, daß sich die Bezirke bis heute in ihrer Existenz zu be-

[7] Diese Abhandlung befaßt sich grundsätzlich nur mit der eigentlichen Verwaltung der Gemeinden und Bezirke. Es kommen die Funktionen der Bezirke in der Rechtssprechung nicht zur Behandlung. Vergl. unten § 9/VII.

[8] Vergl. oben § 1.

[9] Vergl. oben § 1/IV.

haupten vermochten, ist einerseits in ihrem festen Aufbau, der demjenigen der Gemeinden in keiner Weise nachsteht, und andrerseits in der Tradition, die diesen Gemeinwesen jederzeit eine starke Stütze war, zu suchen. Nicht zuletzt tritt aber noch die Rivalität der Bezirke untereinander, als ein die Selbsterhaltung aufstachelndes Element in Erscheinung. Sicher ist, daß die Beibehaltung der Bezirke niemals Zweckmäßigkeitserwägungen zuzuschreiben war, sondern in erster Linie dem Widerstand, der der Abschaffung dieser historischen Einrichtungen entgegengesetzt wurde. Doch ob die Menschen auch fürderhin, zwecks Aufrechterhaltung überlebter Institutionen, auf zeitgemäße Neuerungen verzichten, wird die Zukunft zeigen. Daß auf eine Neugestaltung nicht verzichtet werden will und daß eine solche einem Bedürfnis entspringt, macht sich schon seit der Einführung der Verfassung von 1848 bemerkbar. Diese Verfassung hatte im Bezirks- und Gemeindewesen, als vernünftige Neuerung auch die Eindämmung der Bezirkskompetenzen zugunsten des Kantons und der Gemeinden zur Folge. Es war dies das zwangsläufige Ergebnis der Einführung der Gemeinden. Das Bestreben, die Bezirke in ihren Rechten zu schmälern, hielt in den darauffolgenden Jahren an und ist auch heute noch ebenso unvermindert zweckmäßig wie lebendig. Die »Entrechtung der Bezirke« ist aber auch eine Folge ihres eigenen Verhaltens. Dies zeigt sich deutlich im Straßenwesen, indem hier immer mehr Bezirksstraßen kantonalisiert werden. Dies ist oft auf das Unvermögen der Bezirke, die finanziellen Lasten des modernen Straßenbaus und -unterhalts zu tragen, zurückzuführen.

Die Notwendigkeit der Erhaltung der Bezirke wird oft mit der Behauptung begründet, eine einzelne Gemeinde sei finanziell zu schwach, ein größeres Unternehmen allein durchzuführen, dies sei nur innerhalb eines Bezirkes möglich. Doch haben die Gemeinden, dank ihrer Qualität als juristische Personen des öffentlichen und des Privatrechtes, jederzeit die Möglichkeit, sich vertraglich zusammenzuschließen[10] und so mit vereinter Kapitalkraft auch ein größeres Unternehmen (z. B. ein Spital) auszuführen.

§ 9.

Der Bezirk als Selbstverwaltungskörper.

I. Wesen und Bedeutung.

Der Bezirk bezeichnet als solcher in geographischer Beziehung die Fläche, die ihm vom Staatsgebiet zukommt und auf der Bezirksverwaltung

[10] RBR 1936 S. 147. Unter »gewerbl. Berufsschule Innerschwyz« haben sich die vier Gemeinden Schwyz, Ingenbohl, Arth und Küßnacht auf zwei Jahre vertraglich zusammengeschlossen.

durchgeführt wird. Auch hier, wie bei den Gemeinden, sind es nicht geographische Momente, die zu den heutigen Bezeichnungen der Bezirke geführt haben. Die KV bestimmt in § 22 die Einteilung des Kantons in 6 Bezirke: Schwyz, Gersau, March, Einsiedeln, Küßnacht und Höfe.

Die Bedeutung der Bezirke in staats-rechtlich-politischer Beziehung war in historischer Zeit die, die heute den Gemeinden zukommt (§ 7/I). Das Bezirksbürgerrecht hat seine Bedeutung verloren, es kommt ihm keine selbständige Funktion zu und es wird als Anhängsel mit dem Gemeindebürgerrecht verliehen, § 77 KV. Die Bezirke besitzen die juristische Persönlichkeit des öffentlichen und des Privatrechts (ZGB Art. 52/2, Art. 59/1) und als solche können sie sich im wirtschaftlichen Verkehr frei betätigen. Dabei haben sie sich jedoch an die Schranken der Rechtsordnung zu halten, die für sie engere sind, als für die Gemeinden.

Die eigentliche Bedeutung der Bezirke in verwaltungsrechtlicher Hinsicht entspringt aus ihrer Stellung als Glieder des staatlichen Verwaltungsorganismus. Diese Stellung kommt ihnen infolge Innehabung öffentlicher Funktionen zu. Vgl. unten VII.

II. Bestand und Untergang.

Die schwyzerische Gesetzgebung setzt sich nicht ausdrücklich mit der Bestandsgarantie der Bezirke auseinander. Die Kantonsverfassung führt einzig die Namen der Bezirke auf (§ 22) und erwähnt die Gemeinden, die jene »begreifen« (§ 23). Damit hat sie den tatsächlichen Zustand der kantonalen Gebietseinteilung in Bezirke (und Gemeinden) festgelegt. Es kann darin insofern eine Bestandsgarantie der Bezirke erblickt werden, als die Beibehaltung des bestehenden Zustandes einmal durch die Existenz der Verfassung selbst gewährleistet wird und ein Einbruch in diese Verhältnisse nur durch eine Verfassungsänderung möglich ist. Zudem ist die rechtliche Regelung der Bildung neuer Bezirke, durch Trennung oder Vereinigung schon bestehender, nicht vorgesehen (wohl aber für die Gemeinden).

Gemäß § 23 »begreift« jeder Bezirk eine oder mehrere Gemeinden, d. h. die einem bestimmten Bezirke in territorialer Beziehung namentlich zugeschriebenen Gemeinden kommen einzig ihm und keinem andern Bezirk zu. Eine Aenderung dieser Ordnung, d. h. die Vereinigung zweier Gemeinden aus je einem andern Bezirk, oder die Trennung einer Gemeinde mit Zuteilung eines Teils an einen andern Bezirk, wäre nach der einschlägigen Vorschrift (KV §30) durchzuführen und bedürfte außerdem noch einer Verfassungsänderung, da diese Regelung eben eine andere Einteilung der Bezirke mit sich bringen würde, als die durch die Verfassung festgestellte.

Ueber die Trennung und Vereinigung von Bezirken schweigen Verfassung und Gesetzgebung. Es bedürfte dazu einer Verfassungsänderung.

Es ist zwar nicht anzunehmen, daß heute an die Möglichkeit einer Vereinigung oder Trennung von Bezirken gedacht wird, da die meisten Bezirke ihre territoriale Gestalt seit alters her bewahrt haben und sich der jetzige Zustand schon seit 1848 »bewährt« hat. Bei der damaligen Verfasssungsrevision vereinigten sich die Bezirke Wollerau und Pfäffikon zum Bezirk Höfe (oben § 1/V/7a). Daran erinnert heute noch die Tatsache, daß der Hauptort des Bezirks zwischen Wollerau (4 Jahre) und Pfäffikon (2 Jahre) wechselt (KV § 23/6).

III. Gebiet und Gebietshoheit.

1. Jeder Bezirk besitzt ein bestimmt abgegrenztes Stück des Staatsgebietes. Die Abgrenzung ergab sich im Verlaufe der historischen Entwicklung. Eine nähere Umschreibung der Bezirksgebiete findet sich im § 23 KV, indem dieser die Bezirke und die sich in ihrem Territorium befindlichen Gemeinden nennt:

Der Bezirk Schwyz begreift die Gemeinden Schwyz, Arth, Ingenbohl, Muotathal, Steinen, Sattel, Rotenthurm, Oberiberg, Unteriberg, Steinerberg, Morschach, Alpthal, Illgau, Riemenstalden, Lauerz.

Der Bezirk Gersau (begreift die Gemeinde Gersau[11]).

Der Bezirk March begreift die Gemeinden Lachen, Altendorf, Galgenen, Vorderthal, Innerthal, Schübelbach, Tuggen, Wangen, Reichenburg.

Der Bezirk Einsiedeln begreift die Gemeinde Einsiedeln.

Der Bezirk Küßnacht umfaßt die Gemeinde Küßnacht.

Der Bezirk Höfe begreift die Gemeinden Wollerau, Freienbach und Feusisberg.

Aus letzterem ergibt sich, daß die Bezirke in territorialer Beziehung mit den Gemeinden identisch sind. Eine Gebietsveränderung einer Gemeinde ist somit immer zugleich auch eine solche eines Bezirks, wenn es sich um Veränderungen an den Gemeindegrenzen handelt, die zugleich Bezirksgrenzen sind. Es genügt daher die rechtliche Regelung von Gebietsveränderungen mit Bezug auf die Gemeinden[12]. Durch die bis 1971 durchzuführenden Vermessungen aller Gemeinden (§ 7/III/1) des Kantons, werden automatisch auch die Grenzen der Bezirke amtlich und grundbuchlich festgestellt.

2. Eine weitere Funktion des Gebietes der Bezirke besteht darin, daß es die räumlichen Grenzen bezeichnet, innerhalb deren die Bezirke hoheitliche Macht ausüben können. Die Gebietshoheit[13] der Bezirke ist, verglichen mit derjenigen der Gemeinde, eine inhaltlich geringere. Sie

---

[11] wegen eines redaktionellen Versehens weggelassen. Vergl. Verfassung von 1833.
[12] Vergl. oben § 7/II.
[13] oben § 5/III/2.

war es nicht immer; ihre Beschränkung begann erst, als man sich zur Schaffung von lebensfähigen Gemeinden (1848) entschloß und diese auf Kosten der Bezirke ausrüstete. Die Gebietshoheit tritt überall da in Erscheinung, wo der Bezirk obrigkeitlich, d. h. mit Befehl und Zwang handelt. Am eindrücklichsten geschieht dies wohl bei der Erhebung von Steuern.

IV. Bevölkerung und Zugehörigkeit.

1. Die Aktivbürgerschaft.

Die Bevölkerung des Bezirks setzt sich grundsätzlich aus den Individuen zusammen, die sich auf dem Bezirksgebiet aufhalten und sich somit unter Bezirkshoheit begeben haben. Der staatsrechtlich-politische Begriff der Bevölkerung ist aber kein so umfassender, sondern dieser begreift lediglich die stimmfähigen[14] Personen des Bezirks, die Aktivbürgerschaft. Bei der Verleihung des Stimmrechts an die die notwendigen Voraussetzungen erfüllenden Personen hat der Bezirk nicht mitzuwirken[15]. Die Frage, wer im einzelnen Falle Glied der Bevölkerung im staatsrechtlich-politschen Sinne des Bezirkes sei, richtet sich nach der Verfassung, den einschlägigen kantonalrechtlichen Bestimmungen[15] und danach, ob die Stimmgebung an die betreffende Person in einer Gemeinde jenes Bezirks erfolgt sei. Stimmberechtigt in Bezirksangelegenheiten ist jeder, der es in Gemeindeangelegenheiten ist.

2. Das Bezirksbürgerrecht.

Das Bezirksbürgerrecht erfüllte in früherer Zeit die Funktionen des heutigen Gemeindebürgerrechts. Es wurde aber nur da den Verhältnissen gerecht, wo die Bezirke mit je einer einzigen Gemeinde zusammenfielen (Gersau, Einsiedeln und Küßnacht). Da jedoch, wo mehrere Gemeinden einen Bezirk ausmachten (March, Höfe, Schwyz), schuf das Bezirksbürgerrecht keine Klarheit darüber, wer als Gemeindebürger anzusehen sei und somit Anspruch auf Armenunterstützung habe. Diese Ungewißheit machte die Einführung des Gemeindebürgerrechts zur Notwendigkeit. Dadurch sank das Bezirksbürgerrecht zur Bedeutungslosigkeit hinab, was in der heutigen KV im § 77 deutlich zum Ausdruck kommt, indem mit jeder gesetzlichen Einbürgerung in einer Gemeinde auch der Erwerb des betreffenden Bezirksbürgerrechts ohne weiteres verbunden ist[16]. Die Erhaltung des Bezirksbürgerrechts hat zu der einzigartigen Erscheinung

[14] KV § 70.
[15] Vergl. oben § 7/IV.
[16] Art. 43 BV.

geführt[17], daß jeder Schwyzer gleichzeitig vier Bürgerrechte auf sich vereinigt: Gemeinde-, Bezirks-, Kantons- und Schweizerbürgerrecht.

V. Die Autonomie.

1. Allgemeines.

Dem Bezirk als Selbstverwaltungskörper kommt begriffsnotwendig Autonomie zu[18]. Der Umfang der Autonomie läßt sich aber nicht aus dem Begriff bestimmen, sondern dieser ergibt sich aus der KV und den kantonalen Gesetzen und Verordnungen. Zunächst ist festzustellen, daß die Bezirke, wie auch die Gemeinden, nicht ausdrücklich berechtigt sind, »ihre Angelegenheiten innert der Schranken der Rechtsordnung selbst zu ordnen«. Die Bezirksautonomie geht in allen Fällen auf eine verfassungsmäßige, gesetzliche oder verordnungsrechtliche Bestimmung zurück.

Die Verfassung gewährt Bezirksautonomie in vermögensrechtlicher Beziehung. »Die Verfassung gewährleistet die Unverletzlichkeit des Eigentums. Jedem Bezirk ... bleibt die Verwaltung und die Befugnis, die Art und Weise der Benutzung und der Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen, gesichert« (KV § 13/1). Es ist dies die einzige Bestimmung, die Autonomie in umfassender Weise gewährleistet. Sämtliche andern verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Bestimmungen delegieren den Bezirken autonome Funktionen nur hinsichtlich einer bestimmten Angelegenheit.

2. Die Gliederung der Autonomie.

Die Bezirke besitzen Autonomie in vermögensrechtlicher, organisatorischer und verwaltungsrechtlicher Beziehung.

a) Die vermögensrechtliche Autonomie. Diese besteht darin, daß das Bezirksvermögen als Privateigentum des Bezirks gewährleistet wird und ihm auch die ausschließliche Verwaltung desselben zusteht. Diesen Grundsatz spricht die KV in § 13/1 aus. Er findet auch auf das Gemeindewesen Anwendung. Auch das, die vermögensrechtliche Autonomie der Gemeinden stark beschneidende sog. Rechnungsgesetz[19] »findet entsprechende Anwendung auf die Verwaltung der Bezirksgüter und auf das Rechnungswesen der Bezirke«[20]. Da sich die Verhältnisse gleich präsentieren, wie bei den Gemeinden, kann auf das oben § 7/V/2a Ausgeführte verwiesen werden.

[17] Kt. Graubünden: Kreis Bürger.
[18] Vergl. § 5/V und § 7/V/1 (Gemeinde).
[19] Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 13. Febr. 1906.
[20] a.a.O. § 51.

b) Die organisatorische Autonomie. Sie äußert sich nach der Richtung, daß die Bezirke durch ihre Reglemente im Rahmen des Gesetzes selbständig die nötigen Vorschriften zur Regelung ihrer eigenen Organisation aufzustellen befugt sind. Diese Befugnis ergibt sich für die Bezirke (und Gemeinden § 7/V/2a) aus keiner grundsätzlichen Bestimmung des kantonalen Rechts, sondern durch Ableitung aus speziellen Bestimmungen. Diese ermächtigen die Bezirke zur Normsetzung entweder für einen bestimmten Fall (§ 78 KV Bestimmung der Anzahl der Bezirks- und Gemeinderäte) oder für eine umfassende Verwaltungsmaterie (§ 81 KV Bestimmungen für die Besorgung der öffentlichen Bauten des Bezirks und für die Beaufsichtigung des Wasserbaues in demselben, § 13 KV Bestimmungen für die Art und Weise der Benutzung der Bezirksgüter), soweit nicht schon kantonale Vorschriften bestehen (SRB No. 315, 316).

Das autonome Recht der Bezirke hat seine Quellen in Bezirksreglementen, Beschlüssen des Bezirksrates und solchen der Bezirksgemeinde. Für das Zustandekommen von Beschlüssen und Reglementen sind besondere Verfahren zu beobachten. Diese sind aber nur teilweise im kantonalen Gesetze festgelegt, sie haben sich im wesentlichen aus der Ueberlieferung ergeben. Bezüglich des Beschlußverfahrens der Bezirksräte und der Bezirksgemeinde vgl. unten VI/2, 3. Für das Verfahren zum Erlaß von Reglementen gelten folgende Stadien: Ausarbeitung, Publikation, Abstimmung, Genehmigung.

Ausarbeitung: gemäß § 80 vollzieht der Bezirksrat die Beschlüsse der Bezirksgemeinde. Er ist das eigentlich handelnde Organ des Bezirks.

Publikation: gemäß § 31/2 des Gesetzes über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinde und Bezirke vom 13. Februar 1906, SRB No. 49, vgl. oben § 7/V/2b.

Volksabstimmung: Bezirksgemeinde, § 31/1, 2 und § 32 des Rechnungsgesetzes, vgl. oben § 7/V/2b.

Genehmigung: gemäß § 1 der VO über die Genehmigung von Statuten und Reglementen durch den Regierungsrat vom 18. November 1933, SRB No. 53. Genehmigung nur dann, »wenn eine gesetzliche Bestimmung dies vorschreibt«.

Ueber die Berechtigung der Bezirke zur Bedrohung von Uebertretungen der Vorschriften aus Bezirksreglementen oder -statuten vgl. oben § 7/V/2b.

c) Die verwaltungsrechtliche Autonomie. Sie besagt, daß die Bezirke ihre Aufgaben nach Maßgabe der bestehenden Gesetze und Verordnungen selbständig durchzuführen befugt sind.

Die dazu nötigen Organe können die Bezirke (Bezirksgemeinde) aus der eigenen Aktivbürgerschaft selbst bestellen (§ 72 KV). Ueber die Wahlfähigkeit und ihre kantonalrechtliche Regelung vgl. bes. oben § 7/V/2c und weiter VO über die Prüfung der Bewerber um die Stelle eines Notars, Bezirks- und Gemeindeschreibers vom 11. Februar 1851,

SRB No. 46 und Prüfungsreglement der Bezirks- und Gemeindeschreiber vom 3. Mai 1934, SRB No. 48, KV § 73.

VI. Die Organisation.

1. Allgemeines.

Die Organisation der Bezirke ist direkt das Ergebnis der historischen Entwicklung. Sie ist eine rein demokratische, was klassisch in der Institution der Bezirksgemeinde, der Versammlung aller stimmfähigen Einwohner eines Bezirkes, zum Ausdruck kommt. Die Bezirksversammlung ist die Behörde, die die entscheidenden Beschlüsse und die wichtigsten Wahlen vornimmt.

Die Verfassung hat die Organisation der Bezirke als Selbstverwaltungskörper im § 25/II ausgesprochen. Jeder Bezirk hat eine Bezirksgemeinde und einen Bezirksrat. Daneben funktionieren zur Hilfeleistung Bezirksbeamte (KV § 72 b, e) und Kommissionen (KV § 75/2).

2. Die Bezirksgemeinde[21].

Sie ist aus der alten Landsgemeinde hervorgegangen und repräsentiert im Prinzip auch heute noch das Organ, das die politische und wirtschaftliche Führung des Bezirks innehält. Gemäß § 70/1 KV besteht die Bezirksgemeinde »aus allen Stimmfähigen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben« und sich nicht in einem Ausnahmefall befinden (§ 70/2 KV). Für das Zustandekommen eines Beschlusses ist kein obligatorisches Quorum vorgeschrieben. Es besteht kein Stimmzwang.

Die Bezirksgemeinde hat aber bei weitem nicht mehr die gleiche Bedeutung, wie sie »in alten grauen Zyten« als Landesgemeinde besessen hatte, sondern sie ist heute nur noch mit einigen wenigen Angelegenheiten betraut. Als Wahlbehörde bestellt sie die Bezirksbehörden und Beamten (KV § 72) und Kommissionen (KV § 75/2), sie beschließt die Entlassungen aus den Bezirksbeamtungen (KV § 73/5), sie genehmigt die Jahresrechnungen und die Voranschläge (KV § 75 a A), ebenso genehmigt sie alle für den Bezirk abgeschlossenen Verträge, insoweit sie nicht zur ordentlichen Verwaltung gehören (KV § 76), sie erteilt die Konzessionen zur Benutzung der öffentlichen Gewässer (Wasserrechtsgesetz vom 11. März 1908 § 3/1, SRB No. 299), sie allein beschließt die Erhebung von Bezirkssteuern und Abgaben (KV § 74), ihr werden die Bezirksreglemente, die Beschlussesanträge des Bezirksrates und die Anträge Stimmfähiger zur Annahme oder Verwerfung unterbreitet. Der Umfang der Zuständigkeit der Bezirke ist, verglichen mit demjenigen

[21] Vergl. oben § 7/VI/2.

der Gemeinden, ein geringerer und eben nur da vorhanden, wo die Bezirke als autonome Verwaltungskörper funktionieren.

Die Abstimmungen und Wahlen der Bezirksgemeinden erfolgen in der Regel durch offenes Handmehr. Es bleibt aber den Bezirken freigestellt für die ihnen zustehenden Wahlen und geheimen Abstimmungen[22] das Urnensystem einzuführen[23]. Hinsichtlich des Verhandlungsverfahrens vgl. oben § 7/VI/2.

Die Bezirksgemeinde versammelt sich ordentlicherweise jährlich am ersten Sonntag im Mai, außerordentlicherweise so oft sie vom Bezirksrate zusammenberufen wird oder so oft es ein Fünftel der stimmfähigen »Bürger«, unter Angabe des Grundes, vom Bezirksrate verlangt (KV § 71/1). Bezüglich der Bekanntgabe der Einberufung der Bezirksgemeinde vgl. oben § 7/VI/2 und KV § 75 aE.

3. Der Bezirksrat.

Die Stellung des Bezirksrates kann mit derjenigen des Gemeinderates verglichen werden[24]. Gemäß KV § 80 vollzieht er die Beschlüsse der Bezirksgemeinde und er ist somit das Organ, durch welches der Bezirk handelnd in Erscheinung tritt. Seine verfassungmäßigen Obliegenheiten richten sich nach KV § 80 und nach § 81[25]. Er ist zur Prozeßführung im Namen des Bezirkes befugt. Seine Aufgabe ist es auch, über die ungeschmälerte Erhaltung der Bezirksautonomie zu wachen.

Eine besondere Funktion hat der Bezirksrat in den Bezirken zu erfüllen, die nicht in Gemeinden eingeteilt sind, indem hier die Befugnisse des Gemeinderates dem Bezirksrat übertragen werden[26].

Der Bezirksrat besteht aus 7 bis 15 Mitgliedern[27]. Er wird alle zwei Jahre je zur Hälfte durch die Bezirksgemeinde erneuert[28]. Die Mitglieder des Bezirksrates unterstehen dem Amtszwang[29]. Bei der Erledigung seiner Geschäfte funktioniert der Bezirksrat als Kollegium. Er kann verhandeln und gültige Beschlüsse fassen, wenn die Mehrzahl sämtlicher Mitglieder anwesend sind[30].

Eine besondere Stellung kommt dem Bezirksammann zu[31]. Einerseits

---

22 KV § 90/6.

23 KV § 71/2a a.A. Ueber die Einführung solcher Urnen vergl. a.a.O. a.E. Bezüglich Einsiedeln KV § 90/5.

24 Oben § 7/VI/3.

25 Er wählt die Notare, den Amtsschreiber und den Läufer. Er ist die Verwaltungsbehörde für die Bezirksgüter, besorgt die öffentlichen Bauten des Bezirks und beaufsichtigt den Wasserbau in demselben.

26 KV § 100.

27 KV § 78 Bezirksammann, Statthalter, Säckelmeister, KV § 72b.

28 KV §§ 73/2, 72c.

29 SRB No. 45 § 1/2 Gesetz über den Amtszwang v. 27. Nov. 1929 und KV § 18.

30 Vergl. für den Gemeinderat § 7/VI/2aE SRB No. 96 § 9.

31 Organisation und Geschäftsreglement der Bezirksämter vom 14. März 1895, SRB No. 51 und vergl. Sidler S. 41 ff und S. 92 ff.

ist er als Präsident des Bezirksrates Mitglied einer Bezirksbehörde, andrerseits, als Träger von Verwaltungsfunktionen in kantonalem Auftrage, Kantonsbeamter[32], wodurch er offenbar die Qualifikation als Selbstverwaltungsbeamter verliert.

4. Die Kommissionen.

Gemäß § 75 KV bestellt die Bezirksgemeinde eine Rechnungskommission, der die Aufgabe[33] zufällt, einen schriftlichen Bericht über das Prüfungsergebnis und den Voranschlag abzugeben. Die Zusammensetzung richtet sich nach § 35 des Rechnungsgesetzes. Die Mitglieder der Kommissionen unterstehen nicht dem Amtszwang. Es kann also niemand an der Niederlegung eines solchen Amtes gehindert werden. Laut § 9 Administrativprozeßordnung können die Kommissionen des Bezirksrates nur in Anwesenheit von drei Mitgliedern verhandeln und gültige Beschlüsse fassen. Sie haben aber nur so weit ein Recht der Beschlußfassung, als die Gesetzgebung ihnen ein solches eingeräumt hat (§ 6).

Die Bezirksbehörden können jederzeit Spezialkommissionen einsetzen und mit in den Rahmen ihrer Zuständigkeit fallenden Geschäften betrauen. Verantwortlich für die richtige Erfüllung sind aber immer die ordentlichen Organe[34].

5. Die Bezirksbeamten.

Die KV schreibt in § 72 b und e für jeden Bezirk die Wahl eines Säckelmeisters, Bezirksschreibers und eines Bezirksweibels vor. Ihre Obliegenheiten werden durch das kantonale[35] und das autonome Recht[36] der Bezirke festgelegt. Während die Bestimmungen betreffend den Amtszwang für die Bezirksbeamten Geltung besitzen, ist dies für die Mitglieder der Kommissionen nicht der Fall.

VII. Die Aufgaben.

Die Aufgaben der Bezirke als Selbstverwaltungskörper treten in den Betätigungen in Erscheinung, die sich aus der Bezirksautonomie ergeben. Als solche machen sie zusammen die autonome Verwaltung der Bezirke aus. Die Aufgaben lassen sich nach zwei Richtungen hin unterscheiden.

---

[32] KV § 82 Der Bezirksammann ist der Stellvertreter des Regierungsrates und als solcher ihm für seine Verrichtungen verantwortlich. Er vollzieht in seinem Bezirke alle Verordnungen, Beschlüsse und Urteile der Kantonsbehörden ...

[33] SRB No. 49.

[34] oben § 7/VI/4.

[35] Anm. 11.

[36] Reglemente für den Landschreiber: Bezirk Schwyz, Gersau und March.

Die einen hangen mit dem Bestand der Bezirke zusammen und sind als solche überhaupt von jedem selbständigen Verwaltungskörper durchzuführen (originäre Aufgaben, Organisation, Finanzverwaltung). Die andern Aufgaben eines Selbstverwaltungskörpers sind die Aufgaben (auch autonome), die ihm der Staat zur Bewältigung übertragen hat (derivative Aufgaben). In beiden Fällen handelt es sich also um autonome Aufgaben (orginäre und derivative), bei deren Durchführung der Selbstverwaltungskörper seinem eigenen Willen Geltung verschaffen kann. Und nicht um solche, die der Staat einem Verwaltungskörper als staatliche Aufgaben überträgt und ihn so zu einem staatlichen Organ stempelt[37].

1. Die originär-autonomen Aufgaben.

a) Die Organisation. Den Bezirken steht im Gebiete der organisatorischen und verwaltungsrechtlichen Autonomie die Ausgestaltung und Durchführung ihrer eigenen Organisation zu. Vgl. hiezu oben § 9/V/2 b, c und VI.

b) Die Finanzverwaltung. Die Durchführung der Finanzverwaltung der Bezirke richtet sich grundsätzlich nach der vermögensrechtlichen Autonomie und den diese betreffenden Gesetzen und Verordnungen. Vgl. § 9/V/2 a und VIII.

c) Die selbstgewählten Aufgaben. Die Berechtigung der Bezirke, selbst und frei irgendwelche Aufgaben zu wählen und durchzuführen ergibt sich aus derselben Bestimmung, aus der auch die Gemeinden[38] jene Berechtigung schöpfen. Gemäß KV § 13/1 sind die Bezirke und Gemeinden befugt, »die Art und Weise der Benutzung und Verwaltung ihrer Güter selbst zu bestimmen«. Diese hier zugelassene Möglichkeit, die Art und Weise der Benutzung, d. h. die Verwendungsart der Güter selbst zu bestimmen, gestattet den Bezirken, sich selbst Aufgaben zu stellen, was durch die unvollständige Nennung der Bezirksaufgaben noch gestützt wird.

Diese Freiheit, eigene Mittel nach eigenem Willen zu selbstgewählten Zwecken zu verwenden, ist aber keine unbegrenzte. Es gelten im wesentlichen dieselben Einschränkungen wie bei den Gemeinden[38], da die einschlägigen Gesetze[39] für beide Verwaltungskörper zur Anwendung gelangen.

Die Möglichkeit, die Verwendungsart der Güter selbst zu bestimmen, ist den Bezirken nicht schon durch den bloßen Besitz von Mitteln gegeben, die durch keine gesetzlichen oder anderweitigen Vorschriften gebunden sind. Es bedarf im weitern noch der Beobachtung der Tatsache, daß die Bezirke Glieder des staatlichen Verwaltungsorganismus sind.

---

[37] oben § 5/VII und § 7/VII.
[38] oben § 7/VII/1aE und RBR Kassationsentscheid vom 18. Dez. 1939.
[39] bes. RG SRB No. 49.

Als solche dienen sie der öffentlichen Wohlfahrt. Dies ist beim Entschluß eine Aufgabe freiwillig zu übernehmen und durchzuführen, mit zu beachten. Solche Aufgaben können u. a. sein, die Errichtung eines Gas- oder Elektrizitätswerkes oder eines Krankenhauses[40] oder der Ausbau von Gewässern. Die einem Bezirke frei zur Verfügung stehenden Güter können aber auch in der Weise Verwendung finden, daß zur Unterstützung kommunaler Verwaltungsangelegenheiten (Gemeindestraßenwesen, Schulwesen) oder anderer solcher Wohlfahrtseinrichtungen, Beiträge (Subventionen) geleistet werden[41].

2. Die derivativ-autonomen Aufgaben.

Bei der Darstellung des Wirkungskreises der Bezirke zeigt sich ihre noch aus geschichtlichen Gründen zu verstehende Existenz. Die Bezirke besitzen keine eigentlichen Verwaltungsaufgaben, sondern ihre Tätigkeiten stellen lediglich Bruchstücke von Verwaltungsaufgaben dar, zur Unterstützung anderer Gemeinwesen. Dieser Zustand ist, wie schon einmal betont wurde, im wesentlichen das Ergebnis des früheren hartnäckigen Bestehens darauf, bei der Schaffung der Gemeinden die Erhaltung der Bezirke mit allen Mitteln durchzusetzen. Die Beibehaltung dieses Zustandes ist daher in erster Linie nicht Zweckmäßigkeitserwägungen zuzuschreiben, sondern dem Kniefall vor historischen Einrichtungen. Die Einführung der Verfassung von 1848 hatte im Bezirks- und Gemeindewesen als vernünftige Neuerung die Eindämmung der Bezirkskompetenzen zugunsten des Kantons und der Gemeinden gebracht. Diese Tendenz hielt in den darauffolgenden Jahren an und ist heute noch lebendig und zweckmäßig.

a) Das Wasserrechtswesen[42]. Die rechtlichen Verhältnisse sind im Wasserrechtswesen durch das kantonale Wasserrechtsgesetz vom 11. März 1908[43] und den, auf Grund des Art. 24f BV erlassenen bundesrechtlichen[44] Bestimmungen geordnet worden. Danach charakterisiert sich diese Verwaltungsmaterie als eine grundsätzlich kantonale Verwaltungsangelegenheit. Die Bezirke haben dabei rechtliche Funktionen nur dann auszuüben, wenn sie dazu durch eine Bestimmung ausdrücklich berechtigt sind.

Das schwyzerische Wasserrechtsgesetz bezeichnet in § 1 die »öffentlichen Gewässer«[45] und bestimmt in § 2 für diese, daß es zu ihrer Benutzung (Erstellung von Wasserwerkanlagen, Erneuerung abgelaufener Konzes-

[40] Vergl. § 7/VII/1 Anm. 6, RBR 1923 S. 128, BGE vom 6. Iuli 1923.
[41] Schulwesen RBR 1923 S. 126 ff, 130. Straßenwesen RBR 1929 S. 39 ff, BGE 21, 997 ff. Leistungen aus den Wirtschaftspatenttaxen RBR 1907 S. 147 ff RBR 1919 S. 60 ff.
[42] Vergl. Sidler Rud. S. 163 ff.
[43] SRB No. 299, 300.
[44] BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte v. 22. Dez. 1916.
[45] § 1 des Gesetzes.

sionen) einer staatlichen Bewilligung (Konzession) bedürfe. Der Kanton überläßt das Recht zur Erteilung dieser Konzession an den öffentlichen Gewässern den Bezirken, in deren Gebiet sich diese befinden und ausgenützt werden. Dieses Recht wird von der Bezirksgemeinde ausgeübt (§ 3/1, 2). Danach sind die Bezirke in der Entscheidung der Frage, ob die Erteilung einer nachgesuchten Konzession gewährt oder verweigert werden solle, grundsätzlich frei. Sie haben die Möglichkeit, das Recht, die Wasserkraft auszubeuten, selbst nutzbar zu machen[46]. Aber diese Möglichkeit ist den Bezirken nicht absolut gesichert, denn die kantonale Regierung kann das Nutzungsrecht in ihrem Namen erteilen, wenn der verfügungsberechtigte Bezirk ein Gewässer, trotz angemessener Angebote, während längerer Zeit ohne wichtigen Grund weder selbst nutzbar macht, noch durch andere benützen läßt.[47]. Die Erteilung der Konzession und der Inhalt derselben richtet sich nach kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften. Diese beschränken die hier bestehende Selbständigkeit der Bezirke, indem sie Minimalforderungen aufstellen[48] und den Eintritt der Rechtsgültigkeit der erteilten Konzession von einer kantonsrätlichen Genehmigung[49] abhängig machen.

b) Das Straßenwesen. Das Straßenwesen[50] ist im Kt. Schwyz grundsätzlich eine kantonale Angelegenheit, vgl. KV § 40/e. Bezirke, Gemeinden und Korporationen wirken aber bei der Durchführung dieser Verwaltungsaufgaben in verschiedener Weise mit. Dieser Zustand ist das Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung und insbesondere der mangelhaften VO über das Straßenwesen im Kt. Schwyz vom 27. April 1849[51] zuzuschreiben. Diese sah nur Kantons-, Gemeinde- und Korporationsstraßen vor (§ 1 und § 7). Die unzureichende Handhabung dieser Verordnung mochte aber mit den Bezirksstraßen nicht aufzuräumen, was zur Folge hatte, daß der rechtliche Zustand mit dem tatsächlichen nicht übereinstimmt. Die Bezirke besitzen heute noch eigene Straßen. Die VO über das Straßenwesen ermächtigt die Bezirke nicht zum Straßenbau und jede andere Interpretation muß als nicht in Einklang mit der VO angesehen werden. Die den Bezirken heute noch zustehenden autonomen Funktionen im Straßenwesen beziehen sich lediglich auf Unterhaltung und Ausbau der bestehenden Bezirksstraßen.

VIII. Die Finanzverwaltung.

Die Finanzverwaltung der Bezirke bildet diejenige Verwaltungstätigkeit, die sich mit der Beschaffung, Ordnung und Verwendung ihrer

---

[46] Bundesgesetz Art. 11/1.
[47] a.a.O. Art. 11/1.
[48] Wasserrechtsgesetz § 5 und BG Art. 58.
[49] a.a.O. § 7.
[50] Vergl. hiezu Sidler S. 153 ff.
[51] SRB No. 291.

Finanzmittel befaßt. Dabei handelt es sich um eine Angelegenheit, die aus dem Wesen der Bezirke entspringt.

1. Die Finanzmittel der Bezirke.

Darunter sind diejenigen Einnahmequellen zu verstehen, die einem Gemeinwesen zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen. Es sind entweder originäre Finanzmittel oder solche, die vermittelst obrigkeitlicher Machtbefugnisse gewonnen werden.

a) Die originären Finanzmittel. Diese können sich die Bezirke dank ihrer Gestaltung als juristische Personen und staatliche Gemeinwesen beschaffen. Dabei handelt es sich um die Erträgnisse des eigenen Vermögens (KV § 13), dieser der privatwirtschaftlichen Betätigung und um Gebühren, Bußen und Staatsbeiträge.

Bezüglich der Verwendung der Erträgnisse des eigenen Vermögens vgl. V2a. Bezüglich der Erhebung von Gebühren gelten grundsätzlich dieselben Ausführungen wie für die Gemeinden (§ 7/VIII/1a). Für die Bezirke gilt besonders, daß sie gemäß KV § 74 berechtigt sind, selbst »Abgaben« zu erheben, soweit solche nicht schon auf Grund der kantonalen Gebührenordnung[52] festgesetzt sind. Diese Verordnung schließt die Festsetzung von Gebühren für andere Verrichtungen als die durch sie festgesetzten nicht aus. Sie bestimmt lediglich, daß den Parteien außer den darin vorgesehenen Gebühren und Entschädigungen, keine weiteren (zusätzlichen) Kosten verrechnet werden dürfen. Die eingehende Aufzählung der gebührenpflichtigen Verrichtungen macht aber eine weitere Erhebung von Gebühren praktisch unmöglich. Die von den Bezirken zu verhängenden Bußen[53] ergeben sich aus Spezialvorschriften, ebenso ihre Verwendung.

b) Die Steuern. Die schwyzerischen Bezirke sind gemäß KV § 74 berechtigt, von ihrer Bevölkerung Steuern zu erheben. Die Bewilligung derselben obliegt einzig der Bezirksgemeinde. Hinsichtlich der Verweigerung des durch den Bezirksrat angeforderten Steuerfußes vgl. § 7/VIII/1b.

Die Bezirke erheben als direkte Steuern eine Kopf-, Vermögens- und Erwerbssteuer[54]. Besondere Einnahmen für die Bezirke sind die Wirtschaftspatenttaxen. Die Bezirke können solche einführen. Sie müssen sich dabei aber an das durch den Kanton bestimmte Minimum und Maximum halten. Die Taxierung innerhalb jener Grenzen und der Bezug der Abgabe bleibt den Bezirken anheimgestellt[55].

2. Die Vermögensverwaltung.

Als Ausgangspunkt der Vermögensverwaltung der Bezirke ist die vermögensrechtliche Autonomie der Bezirke zu betrachten: oben V/2a.

---

[52] SRB No. 103 § 1/3.
[53] § 7/V 2b und § 7/VIII/1a und Anm. 7.
[54] Steuergesetz v. 10. Sept. 1854, SRB No. 104 und Erwerbssteuergesetz v. 27. Okt. 1936, SRB No. 105a.
[55] SRB No. 104 § 1/2, SRB No. 245 §§ 7, 8.

III. Kapitel:

Das Verhältnis der Selbstverwaltungskörper zum Staate und untereinander.

§ 10.

Die staatliche Oberaufsicht.

I. Das Wesen des Aufsichtsrechts.

Das Aufsichtsrecht ist die rechtliche Befugnis des Kantons, auf seine SVerwK in einer bestimmten Art und Weise einzuwirken. Die Berechtigung hiezu ergibt sich aus dem Verhältnis des Kantons zu den SVerwK. Sie beruht nicht auf einem äußerlich hinzugekommenen Rechtsgrund. Die SVerwK verdanken ihre Existenz und ihre Ausgestaltung einem die staatlichen Kompetenzen beschränkenden (staatlichen) Rechtsakte und sie sind als solche Träger delegierten, staatlichen Rechts. Die in dieser Weise verselbständigten Einrichtungen führen, entsprechend dem Staate selbst, jedoch unter Geltendmachung ihres eigenen Willens, öffentliche Verwaltung durch, für deren richtige und tatsächliche Durchführung aber letztenendes der Staat selbst verantwortlich ist. Aus dieser Verantwortlichkeit ergibt sich ohne weiteres die unbedingte und stete Pflicht des Staates, seine SVerwK auf die Innehaltung einer gesetzmäßigen Verwaltung zu überwachen. In der Ausübung dieses Aufsichtsrechtes führt der Staat, ebenso wie bei jedem andern Tätigwerden, staatliche Verwaltung durch. Der Inhalt der Aufsicht tritt in der Aufgabe des Staates in Erscheinung, die Verwaltungskörper »in der Bahn des Rechtes»[1] zu halten. Demgemäß charakterisiert sich die Aufsichtsführung niemals als Schöpfung von Recht, sondern als Verwirklichung und Bewahrung der Rechtsordnung[2].

II. Der Umfang des Aufsichtsrechts.

1. Es entspricht der Freiheit der SVerwK und dem Wesen des staatlichen Aufsichtsrechts, daß die Grenzen desselben rechtlich festgelegt werden. Das ergibt sich jedoch auch aus dem Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung, dem ja die staatliche Beaufsichtigung über seine

[1] Otto Mayer II/396. Hirzel S. 73 Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden ist die rechtlich geordnete Macht (staatliche Verwaltungstätigkeit), die der Staat über die ihm eingegliederten Gemeinden ausübt, um sie zur Erfüllung der ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben anzuhalten und eine Ueberschreitung ihrer Machtbefugnisse zu verhindern.

[2] Lautenschlager S. 17.

SVerwK, als eben staatliche Verwaltungstätigkeit unterworfen ist. Daraus folgt ohne weiteres, daß jeder staatliche Eingriff in die Verwaltung eines SVerwK eines besonderen Rechtsgrundes bedarf[3] und daß jedes Ueberschreiten der vom Gesetz ausdrücklich gewährten Aufsichtsbefugnis eine Verletzung der Rechtssphäre des SVerwK bedeutet. Die rechtliche Regelung des staatlichen Aufsichtsrechts stellt somit für die SVerwK eine Schranke gegen Willkürakte seitens des Staates dar.

Das Objekt staatlicher Aufsichtstätigkeit ist der Wirkungskreis der SVerwK, denn darin tritt das Stück öffentlicher Verwaltung in Erscheinung, dessen Regelung grundsätzlich dem Willen des Staates — gemäß seines eigenen Willens aber — entrückt und dem Willen der SVerwK überlassen ist. Keine staatliche Aufsichtstätigkeit liegt bei einer staatlichen Einwirkung auf die nicht-autonome Sphäre der Gemeinden und Bezirke vor, denn hier haben Gemeinden und Bezirke keine Existenz als SVerwK[4]. Die Gemeinden und Bezirke funktionieren hier als staatliche Organe, woraus sich ohne weiteres ergibt, daß es sich dabei nicht um Rechtsverhältnisse zwischen zwei selbständigen Subjekten handelt, sondern lediglich um Beziehungen zwischen verschiedenen staatlichen Verwaltungsstellen. Soweit die Gemeinden und Bezirke als Organe des Staates handeln, kann von Aufsicht nicht die Rede sein, denn der Staat kann seine eigene Tätigkeit nicht »beaufsichtigen«[5].

Die Staatsaufsicht hat die autonome Verwaltung, die öffentliche Verwaltung eines nichtstaatlichen Organs, auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu prüfen. Dabei hat sie da Halt zu machen, wo es sich um Fragen der Zweckmäßigkeit handelt, d. h. Maßnahmen der SVerwK unterliegen nicht der Ueberprüfung auf ihre Zweckmäßigkeit. Denn da, wo es sich um Zweckmäßigkeitsfragen, Ermessensfragen, handelt, fehlt eben eine rechtliche Gebundenheit des SVerwK und die staatliche Aufsicht erstreckt sich gemäß der Forderung nach gesetzmäßiger Verwaltung nur auf die Ueberwachung der Einhaltung der rechtlich gebundenen Verwaltung. In der Anerkennung der Freiheit der Selbstbestimmung in Zweckmäßigkeitsfragen innerhalb der durch das Recht dem Willen des Handelnden gezogenen Schranken, drückt sich die Respektierung der Selbständigkeit seiner Persönlichkeit aus[6]. Der Staat kann aber infolge der Tatsache, daß Existenz und Ausgestaltung der SVerwK von ihm abhängen, den Raum für eine ermessensfreie Sphäre überhaupt ausschließen, d. h. die staatliche Aufsichtstätigkeit auf die gesamte autonome Tätigkeit des SVerwK ausdehnen.

2. Als Umfang der staatlichen Aufsicht ergibt sich gemäß KV § 53 die

[3] Otto Mayer II/411. Fleiner S. 116. Blodig S. 48.

[4] Vergl. oben § 4/II Abs. 2.

[5] Vogt S. 5 Es ist zu unterscheiden zwischen Aufsicht einer Oberbehörde über eine Unterbehörde und eines Gemeinwesens über ein anderes. Vergl. dagegen Hirzel S. 68 Anm. 30.

[6] Rosin: R. der öff. Gen. S. 104.

»Verwaltung der Bezirke und Gemeinden«[7]. Darunter ist die gesamte autonome Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Bezirke zu verstehen, jedoch unter Respektierung der Ermessensfreiheit. Ganz besonders und wiederholt wird die Aufsicht über das kommunale Finanzwesen betont[8]. Die eigentliche Aufsichtstätigkeit, die im verwaltungsrechtlich-schwyzerischen Institut als »Kommunaluntersuch« bezeichnet wird, äußert sich denn auch im Untersuch der SVerwK »auf Grundlage des Rechnungsgesetzes«.

Die schwyzerische Gesetzgebung regelt die Beaufsichtigung seiner SVerwK nirgends in abschließender Weise[9], sondern Einzelbestimmungen in Gesetzen, Verordnungen und Spezialerlassen befassen sich gemeinsam mit dieser Frage. Die wichtigsten Vorschriften finden sich in KV §§ 52 und 53 Rechnungsgesetz[10], VO über den Kommunaluntersuch[11], Verordnung über die Genehmigung von Statuten und Reglementen durch den Regierungsrat[12], Geschäftsordnung des Regierungsrates §§ 7 lit. e und 27/1, Armenverordnung §§ 67, 70.

Als Aeußerungen der kantonalen Aufsichtstätigkeit kennt das schwyzerische Verwaltungsrecht den Kommunaluntersuch (IV) und die Genehmigung (V) von Reglementen und Statuten.

III. Die Aufsichtsorgane.

Darunter sind die Organe zu verstehen, die gemäß Vorschrift zur Ausübung der Aufsicht kompetent sind. Die KV bezeichnet als solches den (Gesamt-)Regierungsrat (§§ 52, 53). Ihm obliegt die Anordnung des Kommunaluntersuchs, die Genehmigung[13] von Statuten und Reglementen und gegenüber fehlbaren Gemeindebehörden und einzelnen Gemeindebeamten je nach den Umständen die Ergreifung der geeigneten Maßregeln[14].

Dem Departement des Innern, dem »Leitung und Beaufsichtigung der Bezirks- und Gemeindeangelegenheiten«[15] obliegt, kommt keine eigentliche aufsehende Funktion zu[16], da die Departemente grundsätzlich nicht

---

[7] Geschäftsordnung des Regierungsrates § 7. Das Dep. d. I. besorgt folgende Geschäfte: ... Leitung und Beaufsichtigung der Bezirks- und Gemeindeangelegenheiten, namentlich Untersuchung der Amtsführung der Bezirks- und Gemeinderäte, Aufsicht über die Verwaltung und das Rechnungswesen der Gden.

[8] KV § 53 Aufsicht über die Erhaltung des Vermögens der Gden.

[9] Vergl. Gesetz über das GdeWesen des Kt. BE Art. 56—66.

[10] SRB No. 49 bes. § 50.

[11] SRB No. 50.

[12] SRB No. 53.

[13] SRB No. 53 § 1 unten V.

[14] Rechnungsgesetz SRB No. 49 § 50.

[15] Vergl. oben II/Anm. 5.

[16] VO über den Kommunaluntersuch vom 31. März 1921 § 1: «Der Reg.Rat läßt durch das Departement des Innern K'Untersuche vornehmen ...»

das Recht der definitiven Sacherledigung haben[17]. Es liegt ihm aber ob, den ihm angewiesenen Geschäftskreis im Umfang des ganzen Kantons vollständig zu überwachen, einschleichenden oder schon vorhandenen Mißbräuchen zu begegnen und Gegenstände, die durch Verfassung, Gesetze und Verordnungen bereits entschieden sind, mit nachträglicher Kenntnisgabe an den Regierungsrat, von sich aus zu regeln[18].

IV. Der Kommunaluntersuch.

1. Allgemeines.

Der Kommunaluntersuch ist eine Erscheinungsform der kantonalschwyzerischen Aufsichtstätigkeit. Allgemein genommen bildet er das Mittel um eine Gemeinde oder einen Bezirk auf die gesetzmäßige Verwaltung hin zu prüfen. Allein das schwyzerische Verwaltungsrecht mißt ihm einen ganz bestimmten Inhalt bei. Gemäß § 2 der VO über den Kommunaluntersuch[19] hat der »Untersuch auf der Grundlage des Rechnungsgesetzes[20] von 1906 zu erfolgen und umfaßt den ganzen Gemeinde- und Bezirkshaushalt, im besondern das Rechnungswesen, die Vermögens- und Fondsverwaltung und die vorschriftsmäßige Anwendung des Rechnungsgesetzes«. Daraus ergibt sich ohne weiteres, daß der Kommunaluntersuch Bezirke und Gemeinden nach einer gewissen Richtung hin überprüft. Und zwar begnügt er sich mit dem Untersuch des Finanzhaushaltes des SVerwK. Er befaßt sich also z. B. nicht mit der Inspektion des gemeindlichen Armenwesens[21] oder des Straßenwesens an sich, wohl aber mit den diese Verwaltungsmaterien betreffenden finanziellen Verhältnissen.

2. Die Anordnung des Kommunaluntersuchs.

Die Anordnung des Kommunaluntersuchs obliegt dem RegRat, der aber seinerseits die eigentliche Durchführung vom Departement des Innern vornehmen läßt (§ 1). Gemäß der einschlägigen VO finden die Kommunaluntersuche periodisch statt, so daß alle Jahre eine Anzahl von Gemeinden zum Untersuch gelangen (§ 1) und innert einem Zeitraum von sechs Jahren der Untersuch in allen Gemeinden und Bezirken voll-

[17] a.a.O. Anm. 3 § 21.
[18] a.a.O. Anm. 3 § 27/1.
[19] SRB No. 50.
[20] Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 13. Febr. 1906, SRB No. 49.
[21] Armenverordnung § 67 Recht des RegRates auf örtliche Untersuchungen über die Geschäftstätigkeit und den Zustand der Armenanstalten. Weisungsrecht zuhanden der Armenpflege.

zogen ist. Daraus ergibt sich ohne weiteres, daß jede Gemeinde und jeder Bezirk wenigstens alle sechs Jahre einmal untersucht werden muß (§ 3). Nichts steht aber der Anordnung des Untersuchs vor Ablauf der sechsjährigen Untersuchungsperiode entgegen, vielmehr entspricht es dem Sinn dieser Institution, einen solchen immer dann vorzunehmen und zu wiederholen, wenn er notwendig erscheint (§ 2).

3. Die Durchführung des Kommunaluntersuchs.

Zum Zwecke der Durchführung des Kommunaluntersuchs müssen der Aufsichtsbehörde gewisse Befugnisse zustehen, die eine gründliche Einsichtsnahme in die Gemeindeverwaltungstätigkeit ermöglichen.

a) Das Recht der Kenntnisnahme. Aus dem Recht der Aufsicht an sich ergibt sich zunächst als selbstverständlich: das Recht der Kenntnisnahme. Dadurch wird überhaupt erst die Möglichkeit geschaffen, sich über den Zustand der Gemeindeverwaltung zu orientieren[22]. Die Kenntnisnahme erfolgt z. T. an Ort und Stelle, z. T. sind die Gemeindebehörden pflichtig, die erforderlichen Unterlagen der aufsehenden Stelle einzureichen[23].

b) Die rechnungsmäßige Kontrolle. Sie bezweckt einmal die Erhaltung des Gemeindevermögens im Interesse der Fortdauer der Gemeinde und weiter die Verhinderung, daß Gemeindevermögen seinen gesetzten Zwekken entfremdet wird. Diese Kontrolle übt der Regierungsrat durch die Genehmigung der Gemeindebeschlüsse über außerordentliche Ausgaben oder Pflichtenübernahmen (§ 34) und durch die Prüfungstätigkeit der Rechnungskommission aus (§§ 35 ff.). Diese Kommission steht unter Aufsicht des Regierungsrates (§ 47). Ihre Aufgabe besteht in der Prüfung der Bücher auf ihre buchhalterisch richtige Führung, ob die Rechnungen und Vermögensbestände vollständig und richtig gestellt sind und mit den Buchungen und Belegen übereinstimmen, ob im Haushalt das Interesse der Gemeinde überall gehörig gewahrt worden ist und ob die einschlägigen Vorschriften eingehalten worden sind (§ 37/1).

Gibt die Prüfung zu keinen Beastandungen Anlaß, so ist die Rechnung vorschriftsgemäß der Gemeindeversammlung vorzulegen, die nun ihre Genehmigung ausspricht. Verstöße bezüglich der Rechnungen und Rechnungsbestände sind sofort durch die rechnungsstellende Behörde zu berichtigen (§§ 41, 42). Von der Entdeckung offenbar gesetzwidriger Verwaltung des Gemeinderates oder einzelner Rechnungsführer ist dem Regierungsrate Anzeige zu machen, der hierauf das Geeignete verfügen wird (§ 40). Erwächst der Gemeinde infolge gesetzwidriger Amtsführung des Gemeinderates Nachteil und Schaden, so kann die Gemeinde zur Realisierung ihrer Ersatzforderung ihr Klagerecht ausüben (§ 43).

---

[22] RG § 37/2.
[23] a.a.O. §§ 29, 36/1, 36/2, 3.

4. Die regierungsrätlichen Weisungen.

Nach erfolgtem Untersuch erläßt der Regierungsrat auf Bericht und Antrag des Departementes des Innern, an die betreffenden Gemeinde- und Bezirksräte die ihm nötig erscheinenden Weisungen (§ 4). Diese Weisungen verfolgen einen doppelten Zweck. Sie informieren die Gemeinde- und Bezirksbehörden über die unterlassenen und fehlerhaften Verwaltungsakte und fordern sie auf, diese vorzunehmen, bzw. richtigzustellen. Sie werden den zuständigen Verwaltungsstellen unter Ansetzung einer Frist für eine Nachinspektion (§ 2)[24] und im Falle nicht richtiger oder ungenauer Vollziehung der Verfügungen, unter Androhung bestimmter Maßregeln, bekannt gegeben (§ 4)[25].

Da hinter diesen regierungsrätlichen Weisungen ein kraftvolles »Sanktionensystem«[26] steht, bilden jene die staatsrechtliche Form um den eigentlichen Zweck der Aufsichtstätigkeit, die Bewahrung der Gesetzmäßigkeit der Gemeindefunktionen, von Amteswegen zu erfüllen. Allein, ein Verzicht auf die strikte Anwendung dieser Sanktionen macht den Erlaß der eindrücklichsten Weisungen nutzlos.

Die Berechtigung des Regierungsrates, Weisungen zu erlassen, ergibt sich mit Notwendigkeit schon aus der Institution der Aufsicht überhaupt. Der Kanton kann sich dabei aber auf die generelle, rechtliche Ermächtigung aus § 4 a. a. O. berufen. Bei einem Weisungserlaß handelt es sich um keinen staatlichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Ein solcher erfolgt erst via Androhung wirksamer Maßregeln, die dann aber der Berufung auf einen rechtlichen Spezialtitel bedürfen[27].

5. Die Maßregeln.

Zur wirksamen Handhabung der kantonalen verwaltungsrechtlichen Vorschriften kann der Regierungsrat gegenüber fehlbaren Gemeindebehörden und einzelnen Gemeindebeamten je nach den Umständen bestimmte Maßregeln ergreifen[28]. Sinn dieser Maßregeln soll nach allgemein verwaltungsrechtlichen Grundsätzen[29] die Erzwingung der Erfüllung von Rechtspflichten, insbesondere die der Befolgung verwaltungsrechtlicher Vorschriften, sein. Die schwyzerische Gesetzgebung kennt folgende Maßregeln: Ordnungsstrafen, Ersatzvornahme (Einstellung im Amte und Amtsentsetzung).

a) Ordnungsstrafen (§ 50). Vorgesehen ist die Ausfällung von Ordnungsbußen im Betrage von Fr. 20.— bis 100.—. Diese verhängten Geld-

[24] RBR 1938 Kommunaluntersuch.
[25] Vergl. Ziff. 5.
[26] RG § 50, Reinhart S. 69.
[27] a.a.O. § 4 und § 50.
[28] a.a.O. § 50.
[29] Rosin: Recht der öffentlichen Genossenschaft S. 113 f.

strafen treffen den Inhaber der betreffenden Gemeindeämter persönlich und niemals die Gemeindekasse. Zur Erhöhung der Wirksamkeit dieser Bestimmungen ist, »soweit angezeigt und tunlich«[30] die Möglichkeit der Publikation der verhängten Buße im Amtsblatt vorgesehen. Real- und Personalkautionen: solche können von fehlbaren Gemeindebeamten dann und auf so lange gefordert werden, bis die durch ihre Schuld ausstehende Rechnung bereinigt und ein allfälliger, der Gemeinde zugefügter Schaden gedeckt ist.

b) Die Ersatzvornahme. Mit der Ersatzvornahme übernimmt die Aufsichtsbehörde die von den kommunalen Beamten vernachlässigten Funktionen. Dabei behalten aber die Gemeindebeamten ihre Stellung als solche bei. Diese aufsichtsrechtliche Maßnahme bedeutet für jene weder eine vorübergehende Einstellung im Amte, noch eine Amtsentsetzung. Sobald der Zustand der amtlichen Intervention aufhört, rücken sie eo ipso wieder in ihre Funktionen[31] ein.

Die schwyzerische Gesetzgebung sieht die Absendung eines oder mehrerer Experten in eine Gemeinde dann vor, wenn die Behebung von Unregelmäßigkeiten im Rechnungswesen dies verlangt. Um Unregelmäßigkeiten handelt es sich gemäß § 50/b dann, wenn die mangelhaften Verwaltungshandlungen die Gestaltung, Prüfung oder Berichtigung fehlender oder unrichtiger Rechnungen betreffen. Den Experten sind bei der Prüfung und Berichtigung sämtliche Akten zur Verfügung zu stellen. Die Kosten einer solchen Expertise hat in erster Linie die betreffende Gemeinde oder der betreffende Bezirk zu bezahlen, dem jedoch das Regreßrecht auf den fehlbaren Gemeinde- oder Bezirksbeamten zusteht.

Ein Sonderfall aufsichtsrechtlicher Ersatzvornahme ergibt sich aus § 90/1, 3 Administrativprozeßordnung vom 7. Oktober 1858. Wird eine öffentlich bestehende Weg-, Steg- und Brückenbaupflicht nicht gehörig erfüllt, so kann der Regierungsrat das Erforderliche auf Kosten des Bezirks oder der Gemeinde erstellen.

Ein weiteres Einschreiten des Regierungsrates findet gemäß Rechnungsgesetz § 30/3 statt, wenn die Gemeindeversammlung die zur Dekkung der ordentlichen Ausgaben erforderlichen Steuern verweigert[32].

c) (Einstellung im Amte und Amtsentsetzung.) Das schwyzerische Verwaltungsrecht stellt diese beiden Maßnahmen nicht der Aufsichtsbehörde zur Verfügung. Gemäß KV § 6 findet eine Einstellung im Amte nur dann statt, wenn wegen schwerer Pflichtverletzung von der zuständigen Amtsstelle der Antrag auf Bestrafung gestellt wird. Die Entsetzung eines Beamten ist nur auf Grund eines gerichtlichen Urteils möglich. Der Anstoß zur Einleitung des erforderlichen Verfahrens, um einen Beamten

---

[30] a.a.O. § 50 Anm. 31. KRB vom 28. Nov. 1913, SRB No. 49.
[31] Vogt S. 17.
[32] oben § 7/VIII/1b.

seines Amtes zu entsetzen oder vorübergehend in seinen Funktionen einzustellen, kann aber auf Beschwerde von der Aufsichtsbehörde ausgehen.

d) Ein SVerwK hat seine Pflicht nicht getan, wenn er, selbst unter Aufwendung aller Kräfte, seine Aufgabe nicht erfüllen kann. Die Leistungsunfähigkeit muß notwendigerweise zur Verneinung seiner Existenzberichtigung führen und damit zugleich zur Vernichtung seiner ganzen Persönlichkeit. Um die unehrenhaften Konsequenzen eines Konkurses zu verhüten, ist als elegante Lösung die Vereinigung mit einer lebensfähigen Körperschaft üblich[33].

V. Die Genehmigung der Statuten und Reglemente.

Das verwaltungsrechtliche Institut der Genehmigung[34] verleiht der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, in die Art und Weise der Regelung kommunaler Verwaltungsangelegenheiten durch Statuten, Reglemente und Verordnungen Einblick zu erhalten. Die Berechtigung dazu bedarf stets einer rechtlichen Grundlage. Gemäß den Prinzipien des Verwaltungsrechts ist Genehmigung die der Aufsichtsbehörde zustehende Befugnis, die jener die Ueberprüfung autonomen Rechts auf seine Uebereinstimmung mit dem staatlichen Recht, gestattet. Das ist grundsätzlich die einzige Funktion der Genehmigung. Nach andern Anschauungen wird ihr aber außerdem noch die Ueberprüfung autonomen Rechts auf seine Zweckmäßigkeit beigemessen. Letzteres macht aber die Gewährleistung statutarischer Autonomie illusorisch, denn die Korrektur einer Unzweckmäßigkeit ist identisch mit der Verletzung jenes zugestandenen Rechts. Die Prüfung autonomen Rechts auf seine Zweckmäßigkeit ist aber oft erforderlich, doch bedarf sie gemäß des staatsrechtlichen Grundsatzes der gesetzmäßigen Verwaltung eines rechtlichen Spezialtitels.

Die verwaltungsrechtliche Literatur kennt zwei Arten der rechtlichen Ausgestaltung der Genehmigung: als Gültigkeitsvorschrift und als Ordnungsvorschrift. Diese Unterscheidung fristet ihr Dasein nicht nur in theoretischen Abhandlungen über Verwaltungsrecht, sondern sie ist auch in geltenden Verwaltungsrechten zu finden. Die Genehmigung (mit Konstitutivwirkung) als Gültigkeitsvorschrift[35] bedeutet: Nichtbeachtung der Genehmigungsvorschrift hat das Nichtzustandekommen des Reglementes zur Folge. Die Genehmigung stellt in diesem Falle ein Verfahrenserfordernis dar, das bei der Schaffung autonomen Rechts nicht außer acht gelassen werden darf. Die Genehmigung (mit Deklarativwirkung) als Ordnungsvorschrift bedeutet: Nichtbeachtung der Genehmigungsvorschrift stellt einen Verstoß gegen eine Vorschrift dar, ohne aber dadurch die rechtsgültige Entstehung des Reglements irgendwie zu beeinflussen.

[33] Vergl. oben für die Gemeinden § 7/II, Bezirke § 9/II.
[34] Vergl. oben § 5/V/4.
[35] Fleiner S. 118.

Das schwyzerische Verwaltungsrecht befaßt sich mit der Genehmigung in einer Verordnung vom 18. November 1933[36]. Danach sind Statuten und Reglemente von Bezirken und Gemeinden dem Regierungsrat nur dann zur Genehmigung vorzulegen, wenn eine gesetzliche Bestimmung dies vorschreibt (§ 1). Abänderungen genehmigter Statuten sind ebenfalls genehmigungsbedürftig, § 3. Die Verordnung statuiert wohl die gelegentliche Pflicht der Genehmigung der Gemeinde- und Bezirkserlasse und setzt die dafür zu erhebenden Gebühren fest, spricht sich aber nirgends darüber aus, ob die Genehmigung deklarativer oder konstitutiver Natur sei. Es ist dies vielmehr anhand jener gesetzlichen Bestimmungen zu untersuchen, die jene vorschreiben.

Konstitutivwirkung ist der regierungsrätlichen Genehmigung in zwei Fällen beizumessen: einmal, wenn es ausdrücklich gesagt ist[37] und weiter, wenn sich die zu genehmigenden Vorschriften auf die finanziellen Verhältnisse der Verwaltungskörper beziehen[38]. In allen andern Fällen[39], in denen die betreffende Verordnung die Vorlage der Bezirks- und Gemeindeerlasse zur Genehmigung vorschreibt, ist dieser Deklarativwirkung zuzumessen. Der Staat verfolgt dabei lediglich den Zweck, die Erlasse daraufhin zu prüfen, ob sie mit dem kantonalen Recht und der Gemeindeautonomie in Einklang stehen. Dadurch sollen unzulässige Bestimmungen, oder solche, die zu unhaltbaren Zuständen führen würden (sofern sie dem kantonalen Rechte widersprechen) zum vornherein unwirksam gemacht werden. Allfällige, vom Regierungsrat ausgehende Gegenvorschläge haben lediglich die Bedeutung, daß Abänderungen in diesem Sinne genehmigt würden. Daß jenen Gegenvorschlägen keine rechtsverbindliche Wirkung zukommt, ergibt sich schon aus der Tatsache, daß es sich bei den Normen einer Gemeinde oder eines Bezirkes eben um autonomes Recht dieser Körperschaften handelt, um Recht, das sie kraft kantonalem Rechtstitel zu setzen befugt sind. Daran ändert auch die staatliche Genehmigung nichts.

Die Wirkung der erteilten Genehmigung schließt nicht eine vorbehaltslose Garantie der Bestimmungen in sich, denn die gerichtlichen Behörden sind durch die Genehmigung nicht gebunden[40]. Der Regierungsrat stellt dadurch nur fest — es handelt sich dabei um die Genehmigung mit Deklarativwirkung —[41], ob eine Bestimmung rechtskräftig sei oder nicht. Die Rechtskraft der Bestimmung ist aber nicht von ihr abhängig, sondern

---

[36] Verordnung über die Genehmigung von Statuten und Reglementen durch den Regierungsrat. SRB No. 53.

[37] Baugesetz SRB No. 290 § 7: Die Wirksamkeit der Bauvorschriften beginnt mit der regierungsrätlichen Genehmigung. RG § 34/1: Wenn solche außerordentliche Ausgaben im gesamten ... übersteigen, so bedürfen die betreffenden Gemeindebeschlüsse zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Regierungsrates.

[38] RG § 34/1, vergl. Anm. 4. Armenverordnung SRB No. 161 § 58 und § 76.

[39] Vergl. § 2 der VO über die Genehmigung.

[40] Zentralblatt 1906/07 S. 128.

[41] Reinhardt S. 69.

von dem materiellen Kriterium der Gesetzmäßigkeit. Die Rechtskraft eines genehmigten Reglementes ist keine absolute, weil schon jeder staatliche Erlaß, der eine dem Reglement entgegenstehende Ordnung bringt, jene Rechtskraft erschüttert. Der Genehmigungsbeschluß kann demnach Gültigkeit und Rechtsbeständigkeit nur insoweit und solange konstatieren, als jener mit der Staatsgesetzgebung nicht in Widerspruch tritt[42].

§ 11.

Der Rechtsschutz der Selbstverwaltung der Gemeinden und Bezirke[43].

Entsprechend dem staatlichen Aufsichtsrecht, der rechtlichen Möglichkeit, Verletzungen der kantonalen Rechtsordnung durch autonome Normen der Gemeinden und Bezirke, wirksam zu begegnen, besitzen die Gemeinden und Bezirke ihrerseits die Mittel, sich aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, die einen unstatthaften Eingriff in das autonome Recht der SVerwK zur Folge haben, zu widersetzen. Die Ausstattung der SVerwK mit einem Rechtsmittel wird durch die Tatsache gerechtfertigt, daß es sich bei der Verletzung autonomen Rechts um die Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechts[44] handelt. Solchen rechtlichen Schutz erhalten die Gemeinden und Bezirke von zwei Seiten: durch das kantonale Recht einerseits und das eidgenössische Recht andrerseits.

I. Der kantonale Rechtsschutz.

Das kantonale Recht befaßt sich nirgends allgemein mit der Frage, wie die SVerwK gegen eine Verletzung ihrer autonomen Rechtssphäre durch eine aufsichtsrechtliche Maßnahme vorzugehen haben. Auch wird ihnen in dieser Sache nirgends ausdrücklich ein Beschwerderecht zugestanden. Es hieße aber der kantonalen Aufsichtsbehörde einen Freibrief für Willkür ausstellen, wollte man den SVerwK dieses Recht absprechen. Eine rechtliche Handhabe, die einem in seiner Autonomie verletzten SVerwK das Recht zur Anhebung einer Beschwerde gibt, findet sich in § II KV. Danach besitzt jedermann das Recht, »auf dem Wege der Petition Wünsche und Beschwerden an den Kantonsrat zu bringen«. Die Fähigkeit des Kantonsrates hier als Berufungsinstanz zu wirken, ist abzuleiten aus dem ihm zukommenden allgemeinen Recht, über die Erhaltung und Vollziehung der kantonalen Verfassung zu wachen.

[42] Monatsschrift für bern. Notariatswesen und Verwaltungsrecht XXVIII/112.
[43] Vogt S. 92 ff. Reinhardt S. 95 ff.
[44] Bundesgerichtliche Praxis 48 I 108 f, 40 I 278, 36 I 376.

In folgenden Fällen ist den SVerwK ein Beschwerderecht ausdrücklich eingeräumt. Gemäß § 30/4 des Rechnungsgesetzes obliegt dem Regierungsrat, die Höhe der Gemeindesteuern festzusetzen, sofern die Gemeindeversammlung die zur Deckung der ordentlichen Ausgaben erforderlichen Steuern verweigert. Gegen den Entscheid des Regierungsrates kann durch Mehrheitsbeschluß der Gemeindeversammlung innerhalb 4 Wochen beim Kantonsrat Beschwerde eingelegt werden, § 30/5. Dasselbe gilt auch für die Bezirke, § 51.

Ergeben sich aus der Unterstützungspflicht der Bezirke gegenüber solchen Gemeinden, die wegen allgemeiner Verarmung oder außerordentlicher Unglücksfälle außer Stand gestzt werden ihre Armen zu unterhalten, Schwierigkeiten, so hat der Regierungsrat die Bezirke zur Leistung der Armenunterstützung aufzufordern und nötigenfalls Bericht und Antrag an den Kantonsrat zu stellen (Armenverordnung §§ 74, 9).

Gemäß § 63 der Feuerpolizeiverordnung vom 23. November 1938 kann »gegen feuerpolizeiliche Verfügungen der vom Gemeinderate bestellten Organe an den Gemeinderat, gegen Entscheide des Gemeinderates sowie gegen Verfügungen des Feuerwehrinspektors und des Polizeidepartementes an den Regierungsrat rekurriert werden«.

Der Gegenstand einer Beschwerde ist immer eine Verfügung der Aufsichtsbehörde. Beschwerdegrund ist die Verletzung der Bezirks- oder Gemeindeautonomie. Die Berufungsinstanz hat also nur die Rechtsfrage zu prüfen. Aktivlegitimiert ist die Gemeinde, bzw. der Bezirk und als Organ tritt im Rekursverfahren der Gemeinderat, bzw. der Bezirksrat[45] auf.

II. Der eidgenössische Rechtsschutz.

Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke ist durch das Bundesgericht nur insoweit geschützt[46], als jene durch eine kantonalverfassungsrechtliche Vorschrift gewährleistet ist, da die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechtes ausschließlich Sache der kantonalen Behörden ist. Die Zuständigkeit des Bundesgerichtes ergibt sich aus Art. 113/3 BV und Art. 178 OG. Gemäß der bundesgerichtlichen Judikatur[47] ist die Gemeinde bzw. der Bezirk, zur Klage aktiv legitimiert[48], wenn es sich um die Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter Autonomie handelt, weil damit eine Verletzung der Rechtssphäre der Gemeinde, bzw. des Bezirkes selbst vorliegt. Die Gemeinden und Bezirke werden regelmäßig durch ihre Vollziehungsbehörden, den Gemeinde- oder den Bezirksrat, vertreten. Passiv legitimiert ist die kantonale Aufsichtsbehörde, der gierungsrat, in gewissen Fällen der Kantonsrat, soweit dieser als Be-

[45] KV §§ 80, 97/a.
[46] oben § 7/V, § 9/V.
[47] BGE 40 I 278, 51 I 143, 52 I 359, 45 I 130.
[48] Giacometti: Die Verfassungsgerichtsbarkeit S. 170.

schwerdeinstanz in Anspruch genommen werden kann. Grundsätzliches Erfordernis ist die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges, bevor an das Bundesgericht gelangt werden kann. Der Entscheid des Bundesgerichtes ist entweder Bestätigung oder Kassation der angefochtenen, aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

§ 12.

Das Verhältnis der Selbstverwaltungskörper zueinander.

Die Bezirke und die Gemeinden sind beide selbständige, mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Körperschaften eigenen Rechts. Beide verdanken ihre Existenz dem kantonalen Recht. Ihre Aufgabe ist es, als kantonale Verwaltungsorganisationen dem Kanton bei der Erreichung seines Lebenszweckes zu dienen und keineswegs als historische Kuriositäten ein Sonderdasein zu führen. Beide Verwaltungskörper unterstehen direkt dem Kanton d. h. weder der Bezirk noch die Gemeinde ist dem andern irgendwie untergeordnet.